Die Industriesubventionen in Deutschland seit 1924

Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Würde eines Doktors der wirtschaftlichen Staatswissenschaften der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von
Wolfgang Hoefer
aus Bad Wildungen

Marburg 1937

Buchdruckerei Joh. Hamel, Marburg (Lahn)

Als Dissertation
von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
angenommen am 27. Juli 1934
Berichterstatter: Prof. Dr. Wehrle.

Inhalt

Literatur

Ausschuß zur Untersuchung der Erzeugungs- und Absatzbedingungen der deutschen Wirtschaft: Die Rohstoffversorgung der deutschen eisenerzeugenden Industrie.
Barone: Grundzüge der theoretischen Nationalökonomie. Bonn 1927.
Berkenkopf: Deutsche Industriewirtschaft. Leipzig 1933.
Braun, M. St.: Theorie der staatlichen Wirtschaftspolitik. Leipzig und Wien 1929.
Colm, G.: Die volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben. Tübingen 1927.
Conrad-Hesse: Volkswirtschaftspolitik. Jena 1930.
Danielcik: Neuaufbau des deutschen Außenhandels. Berlin 1934.
Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches:
Nr. 2: Die Staatsausgaben von Groß-Britannien, Frankreich und Italien.
Nr. 24: Das deutsche Volksvermögen vor und nach dem Kriege.
Greiff, W.: Der Methodenwandel der europäischen Handelspolitik während des Krisenjahres 1931. Berlin 1932.
Helander: Die internationale Schiffahrtskrise. Jena 1928.
Heyde: Deutsche Gewerbepolitik. Breslau 1934.
Hochdörffer: Die staatlichen Subventionen der Nachkriegszeit. Diss. 1930.
Lotz: Finanzwissenschaft. Tübingen 1917.
Marshall: Principles of Economics.
Deutsche Ausgabe Stuttgart und Berlin 1905.
Moll: Lehrbuch der Finanzwissenschaft. Berlin 1930.
Mises: Kritik des Interventionismus. Jena 1929.
Pigou: The Economics of Welfare. London 1930.
Röpke: Finanzwissenschaft. Frankfurt 1927.
" Artikel „Schutzsystem", H. d. St. IV.
" Artikel „Staatsinterventionismus", H. d. St. Erg. Bd.
Seligman: Grundsätze der Sozialökonomik. Jena 1930.
Siegert: Die Subventionen der Weltschiffahrt und ihre sozialökonomischen Wirkungen. Kiel 1930.
Terhalle: Finanzwissenschaft. Jena 1930.
Weber, Adolf: Wirtschaftspolitik I. München und Leipzig 1932.
Weber, Alfred: Über den Standort der Industrie I. Tübingen 1909.
" Industrielle Standortslehre. G. d. S. VI S. 58.
Zachau-Mengers: Subventionen als Mittel moderner Wirtschaftspolitik. Berlin 1930.

Dessauer: Landwirtschaftliche und industrielle Subventionen. Der Deutsche Volkswirt 1931 Nr. 7.
Goldstein: Organisierte Subventionswirtschaft. Berliner Tageblatt 1930 Nr. 447.
Hahn, L. A.: Dietrichs Projekt. Frankfurter Ztg. 1931 Nr. 27.
Kastenholz: Subventionen. Die Bank 1932 Nr. 27.
Landauer: Subventionen. Der Deutsche Volkswirt 1931 Nr. 37.
Mellerowicz: Die Überkapazität in der neuzeitlichen Wirtschaft. Wirtschaft und Arbeit 1933 Nr. 9.

Miksch: Subventionen in der Industrie. Wirtschaftskurve 1930.
Niebuhr: Die Gefahr der Subventionen. Rhein u. Ruhr 1930, vom 4. 7.
Palyi: Subventionen. Wirtschaftskurve 1930.
Pinner: Wirtschaftspolitik oder politische Wirtschaft. Berliner Tageblatt 1928 vom 20. 11.
Piner: Unter der Decke. Berliner Tageblatt 1930 Nr. 564.
Priester: Hinter den Kulissen der Werftsubventionen. Berliner Tageblatt 1930 Nr. 527.
Reichert: Industrielle Subventionen. Der Deutsche Volkswirt 1931 Nr. 15.
Ruprecht: Subventionismus und Steuermoral. Deutsche Bergwerkszeitung 1932 Nr. 87.
Rüstow: Interessenpolitik oder Staatspolitik? Der Deutsche Volkswirt 1932 vom 11. 11.
Schulz, R.: Weltwirtschaftskrise und die Subventionspolitik des Auslandes. Rhein und Ruhr 1927 vom 2. 7.
Schück: Subventionen. Die Bank 1930.
Grohmann: Sterbender Erzbergbau. Magazin der Wirtschaft 1928 Nr. 48.

Zeitschriften und Zeitungen.

Die Arbeit, Jahrgang 1925.
Der Arbeitgeber, Jahrgang 1931.
Die Bank, Jahrgang 1931 und 1932.
Der Deutsche Volkswirt, Jahrgang 1925—1934.
Magazin der Wirtschaft 1925—1931.
Metall und Erz, Jahrgang 1932, 1933.
Oberschlesische Wirtschaft, Jahrgang 1928—1930.
Rhein und Ruhr, Jahrgang 1929—1934.
Soziale Praxis, Jahrgang 1931.
Deutsche Sparkassenzeitung, Jahrgang 1926 und 1929.
Gewerkschaftszeitung, Jahrgang 1927, 1928.
Berliner Börsenzeitung.
Berliner Tageblatt.
Deutsche Allgemeine Zeitung.
Deutsche Bergwerkszeitung.
Frankfurter Zeitung.
Industrie- und Handelszeitung.
Kölnische Volkszeitung.
Rheinisch-Westfälische Zeitung.
Völkischer Beobachter.
Drucksachen und Stenographische Berichte des Reichstages, III. und IV. Wahlperiode.

Vorwort

Es ist nicht das Ziel dieser Arbeit, eine vollständige Übersicht über die in Deutschland seit 1924 gewährten Industriesubventionen zu geben. Vielmehr kommt es darauf an, die Eigenart dieses relativ neuen wirtschaftspolitischen Mittels, soweit sie bei einer Betrachtung der Industriesubventionen offenbar wird, darzustellen. Spezialliteratur über Subventionen ist so gut wie nicht vorhanden. An umfassenderen Arbeiten sind dem Verfasser nur die Dissertationen von Zachau-Mengers über „Subventionen als Mittel moderner Wirtschaftspolitik", von Hochdörffer über „Die staatlichen Subventionen der Nachkriegszeit in Deutschland" und von Siegert „Die Subventionen der Weltschiffahrt und ihre sozialökonomischen Wirkungen" bekannt geworden. Alle drei bieten wertvolle Anregungen auch für diese Arbeit. Während Siegert und Zachau-Mengers im wesentlichen auf die Darstellung praktischer Subventionsfälle verzichten, und Siegert vor allem bei der Behandlungen der Subventionswirkungen in erster Linie theoretische Überlegungen anstellt, beschränkt sich die Hochdörffer'sche Arbeit auf eine Übersicht über die staatlichen Subventionen in Deutschland.

Im Gegensatz zu diesen Bearbeitungen soll hier versucht werden, nach einer Begriffsabgrenzung, an Hand des zugänglichen Tatsachenmaterials zuerst die Motive und Formen der Industriesubventionen darzustellen und dann vor allem ihre Wirkungen zu ermitteln. Dabei wird so vorgegangen, daß die auf deduktivem Wege erlangte Erkenntnis über die Wirkungen soweit wie möglich durch das Tatsachenmaterial ergänzt wird, bzw. die Gegensätze aufgezeigt werden.

In der allgemeinen wirtschaftspolitischen Literatur findet sich nur vereinzelt eine Behandlung der Subvention. Eine Auseinandersetzung mit den dort vertretenen Ansichten findet im letzten Teil dieser Arbeit statt. Die Häufigkeit der Subventionsfälle hat dazu geführt, daß in den Fachzeitschriften und der Tagespresse über Subventionsfragen eifrig debattiert wurde. Aus ihnen stammt sehr viel hier verarbeitetes Tatsachenmaterial, bei dessen Beschaffung im übrigen das Archiv des vorläufigen Reichswirtschaftsrates benutzt wurde.

Die Arbeit wurde Ende Juni 1934 abgeschlossen.

I. Begriff der Industriesubvention

Bei der Vieldeutigkeit dessen, was unter dem Begriff „Subventionen" verstanden wird, ist in einer Bearbeitung der Industriesubventionen eine eindeutige Abgrenzung des Begriffs „Industriesubventionen" erforderlich. Eine kurze Definition, die den Begriff und das Wesen der Subvention klar bestimmt, ist schwer zu geben. Es soll deshalb im folgenden versucht werden, die wesentlichen Merkmale einer Subvention aufzuzeigen, um auf diesem Wege zu einer eindeutigen Begriffsbestimmung zu kommen.

Ganz allgemein sind unter Industriesubventionen nach sinngemäßer Übersetzung Unterstützungen der Industrie zu verstehen[1]). Und zwar handelt es sich um Unterstützungen durch die öffentliche Hand, jedoch nicht um solche, die die öffentlich-rechtlichen Verbände „durch ihre Existenz und Gesamttätigkeit überhaupt"[2]) einzelnen industriellen Unternehmungen, ganzen Industriezweigen oder Industriegebieten zukommen lassen. Es sind keine „Maßnahmen", die zum Zwecke der Aufrechterhaltung und Sicherung des Sondereigentums an den Produktionsmitteln getroffen werden"[3]). Vielmehr „Sonderunterstützungen"[4]), weil sie über diesen Rahmen hinausgehen, nicht der gesamten Wirtschaft gewährt werden, sondern immer nur örtlichen oder sachlichen Teilgebieten, und weil ihnen die Regelmäßigkeit fehlt, die bei den allgemeinen Unterstützungen meist vorhanden ist.

Wenn hier die Subventionen zunächst als Unterstützungen bezeichnet werden, muß eine Abgrenzung gegenüber solchen staatlichen Zuwendungen stattfinden, die unter den Ausgabekategorien des Staates offiziell die Bezeichnung „Unterstützung"[5]) führen. Als Unterscheidungsmerkmal kommt vor allem die Verschiedenheit des Zweckes und der Wirkung auf den volkswirtschaftlichen Produktionsprozeß in Frage.

---

1) In der Finanzwissenschaft hat der Begriff Subventionen einen anderen Sinn. Dort versteht man darunter Geldüberweisungen übergeordneter öffentlichrechtlicher Verbände an untergeordnete (Terhalle, Finanzwissenschaft, S. 553; B. Moll: Lehrb. d. Finanzwissenschaft, S. 170; Lotz: Finanzwissenschaft, S. 161).

2) Zachau-Mengers: Subventionen als Mittel moderner Wirtschaftspolitik, S. 4.

3) Mises: Kritik des Interventionismus, S. 3.

4) Zachau-Mengers a. a. O. S. 3.

5) so bei G. Colm in: Die volkswirtschaftliche Theorie der Staatsausgaben, S. 40 ff und in der von ihm verfaßten Einzelschrift zur Statistik des Deutschen Reiches: Die Staatsausgaben von Groß-Britannien, Frankreich, Belgien und Italien, S. 37.

Die Subventionen haben den Zweck, die Produktion eines bestimmten Wirtschaftszweiges zu fördern. Dieser Zweck wird dadurch erreicht, daß für die subventionierten Produktionszweige ein bei ihnen bestehendes Mißverhältnis zwischen den Preisen ihrer Produkte und den Kosten ihrer Herstellung beseitigt wird, indem entweder bestimmte Kosten gemindert werden, oder die öffentliche Hand die Deckung desjenigen Teils der Kosten übernimmt, der nicht im Marktpreis gedeckt wird. Während es sich also bei den Subventionen um „Zuwendung zum Produktionszwecken"[6] handelt[7] [8]), liegt den sog. Unterstützungen diese Absicht fern. Diese haben vielmehr den Zweck, „Personen, die vom marktwirtschaftlichen Einkommensbezug ausgeschlossen sind"[9], Kaufkraft zu verleihen. Es findet durch sie, um mit Colm zu reden, „eine Einkommensverschiebung von den am Produktionsprozeß Beteiligten zum Nur-Konsumenten hin" statt[10]. Die Unterstützungen sind also im Gegensatz zu den Subventionen öffentliche „Zuwendungen zu Konsumtionszwecken"[11]. Bei den Subventionen ist die Einwirkung des Staates gerichtet „auf Ansatz der Produktivkräfte", und es liegt „demnach primär keine Einkommens-, sondern eine Produktionsverschiebung vor"[12]. Unterstützungen dagegen verursachen in erster Linie eine Verschiebung der Einkommen, wobei allerdings durch deren Verwendung eine Umschichtung der Produktion eintreten kann.

Diese Feststellung ist entscheidend für die Abgrenzung von Unterstützungen und Subventionen. Sie zeigt ein sehr wesentliches Merkmal der Subvention, und nur so kann eine klare Unterscheidung zwischen Subventionen und Unterstützungen vorgenommen werden[13].

---

6) G. Colm: Die volkswirtschaftl. Theorie der Staatsausgaben, S. 47.

7) Colm nennt an der bezeichneten Stelle zwar nur Zuwendungen im Sinne von Geldzahlungen Subventionen. Mit dem Ausdruck Zuwendungen sollen aber hier aus noch zu zeigenden Gründen nicht nur Geldzahlungen gemeint sein, sondern der Begriff wird hier weiter gefaßt.

8) An anderer Stelle (Einzelschriften S. 27) spricht Colm von Subventionen als „Zuschüssen zur Förderung produktiver Leistungen". Diese Ausdrucksweise wird hier abgelehnt, weil sonst auch z. B. Zuschüsse an Krankenhäuser, Bildungsanstalten usw. als Subventionen bezeichnet werden müßten. Daraus ist nicht zu entnehmen, daß Subventionen nur zu rein wirtschaftlichen Zwecken gegeben werden. Häufig sind es außerwirtschaftliche Zwecke, denen sie dienen.

9) G. Colm: Die volkswirtschaftl. Theorie d. Staatsausgaben, S. 42.

10) G. Colm a. a. O. S. 47.

11) Colm, S. 47.

12) Colm, Die Staatsausgaben von Groß-Britannien, Frankreich, Belgien und Italien, S. 37.

13) Eine Unterscheidung zwischen Subventionen und Unterstützungen, wie Zachau-Mengers sie vornimmt (a. a. O. S. 5) je nachdem, ob „in erster Linie" einem Gewerbe oder einer Unternehmung geholfen werden soll, oder ob die Hilfe für die Konsumenten in erster Linie steht, ist zu unbestimmt. Die Unterscheidung muß auf die ökonomische Wirkung abgestellt werden.

Es bedarf nun einer näheren Betrachtung des Gebers und Empfängers der Subvention, wobei weitere wesentliche Merkmale für sie hervortreten.

Als Geber der Subvention wurde bis jetzt immer die öffentliche Hand bezeichnet, worunter das Reich, die Länder und die Gemeinden zu verstehen sind. Bei dieser Feststellung darf jedoch nicht Halt gemacht werden. Wenn ein öffentlichrechtlicher Verband Zuwendungen macht, so muß er die Mittel hierfür irgendwie aufbringen. Das geschieht in der Regel durch die Erhebung von Steuern, sodaß die Steuerzahler letzten Endes diejenigen sind, die die Subvention bezahlen müssen.

In diesem Zusammenhang taucht die Frage auf, ob nur die direkten Zuwendungen, die der Staat auf dem Wege der Besteuerung aufbringt und dann an wirtschaftliche Unternehmungen weitergibt, als Subventionen zu bezeichnen sind, oder ob man auch indirekte Maßnahmen hinzurechnen muß. Palyi beschränkt den Wortsinn auf Begünstigungen, „die unmittelbar aus Mitteln der öffentlichen Hand gewährt werden"[14]). Auch Conrad-Hesse nennt Subventionen „unmittelbare geldliche Unterstützungen an Unternehmungen"[15]). Es hätten danach also Steuervergünstigungen und Tarifermäßigungen auf den Staatsbahnen für einzelne Unternehmungen oder Gewerbezweige nicht als Subventionen zu gelten. Das scheint jedoch keineswegs gerechtfertigt. Wenn die öffentliche Hand auf eine ihr an sich zustehende Leistung verzichtet, sodaß eine zur Leistung verpflichtete Unternehmung von dieser Leistung befreit wird, so bleiben dieser Unternehmung ihren Konkurrenten gegenüber Kosten erspart, da ja Steuern und Frachten wesentliche Kostenbestandteile bilden. Diese Kostenminderung wurde als Merkmal für den Subventionscharakter einer Maßnahme erkannt.

Auf der anderen Seite kann die öffentliche Hand aber nicht ohne weiteres auf den erlassenen Steuerbetrag verzichten, sie wird also die Steuern an anderer Stelle erhöhen müssen, wenn sie ihre Ausgaben nicht reduzieren will. Die Wirkung dieser mittelbaren Maßnahmen ist dieselbe wie bei den unmittelbaren Begünstigungen. Bei beiden Arten handelt es sich um Maßnahmen, „bei denen ein direkter primärer Zusammenhang zwischen öffentlichen Finanzen und protegierter Wirtschaft besteht"[16]). Nur insofern unterscheiden sich beide, als bei den unmittelbaren Subventionen, bei denen „Aufwendungen zu Gunsten der protegierten Wirtschaft gemacht werden"[17]), die Ausgabeseit des Budgets berührt wird, während im

14) M. Palyi: Artikel „Subventionen" in: Die Wirtschaftskurve 1930, S. 152.
15) Conrad-Hesse: Volkswirtschaftspolitik § 44.
16) R. Schulz, Art. „Die Weltwirtschaftskrise und die Subventionspolitik des Auslandes" in: Wirtschaftliche Nachrichten für Rhein und Ruhr. Seite 638.
17) R. Schulz a. a. O. S. 638.

Falle der mittelbaren Subvention die Einnahmeseite betroffen wird, „weil der Staat auf gewisse Einnahmequellen verzichtet“[17]). Steuervergünstigungen haben also als Subventionen im Sinne dieser Arbeit zu gelten.

Eine besondere Stellung nehmen die bereits als Subventionen bezeichneten Tarifermäßigungen auf den Staatsbahnen ein. Die deutsche Reichsbahn, die seit dem 30. 8. 1924 keine Staatsbahn mehr ist, sondern durch das Reichsbahngesetz von dem genannten Tage in eine selbständige Aktiengesellschaft, die „Deutsche Reichsbahngesellschaft“ umgewandelt worden ist, kann nicht unter den Begriff „öffentliche Hand“ fallen. Es wird deshalb, da sich ja sämtliche Aktien im Besitze des Reiches befinden, eine von Palyi angewandte Terminologie übernommen, und die Frachtermäßigungen auf der Reichsbahn werden als von der „quasi-öffentlichen Hand“[18]) gewährte Subventionen bezeichnet. Auch sie stellen für die Unternehmungen, denen sie gewährt werden, eine Kostenminderung dar, und sie rufen wegen des entstehenden Einnahmeausfalls bei der Reichsbahn unter Umständen eine Erhöhung der anderen Tarife hervor, sodaß alle übrigen Bahnverfrachter stärker belastet werden. In diesem Falle würde die Subvention nicht auf Kosten der Gesamtheit der Steuerzahler gehen, sondern nur auf Kosten einer begrenzten Personengruppe, der Bahnbenutzer.

Bei der Formulierung einer Definition des Subventionsbegriffs muß also einmal der Tatsache Rechnung getragen werden, daß auch die genannten mittelbaren Maßnahmen wie Steuerermäßigungen und Tarifermäßigungen als Subventionen zu betrachten sind. Das soll geschehen durch die Einführung des Ausdrucks „Begünstigungen“ für Subventionen anstelle des bisher häufig angewandten Ausdrucks „Zuwendungen“. Denn als solche kann man die genannten mittelbaren Maßnahmen nicht bezeichnen. Und weiter muß bei der Einbeziehung der Frachtermäßigungen auch die „quasi-öffentliche Hand“ als Subventionsgeber genannt werden.

Eine Definition des Subventionsbegriffs würde dann lauten: Subventionen sind solche von Seiten der öffentlichen oder quasi-öffentlichen Hand einzelnen Unternehmungen oder Unternehmungsgruppen gewährte Vergünstigungen, die ein bei diesen bestehendes Mißverhältnis zwischen Marktpreis und Kosten der produzierten Ware durch unmittelbaren Einfluß auf den Produktionsprozeß beseitigen.

Als Empfänger der Subvention sind in der vorstehenden Begriffsbestimmung ganz allgemein Unternehmungen und Unternehmungsgruppen bezeichnet worden. Diese Formulierung bedarf einiger Erklärungen. Es sind nicht nur private Unternehmungen darunter zu verstehen, sondern auch öffentliche Erwerbswirtschaften,

---

18) Palyi a. a. O. S. 152.

die ja — um mit Colm zu reden — „ökonomisch als Gebilde der Marktwirtschaft angesehen werden müssen, sofern sie gemäß der privaten Kaufkraftverwendung produzieren“[19]).

Mit der Bezeichnung „Unternehmungsgruppen“ soll zum Ausdruck gebracht werden, daß Empfänger der Subvention auch ganze Wirtschaftszweige und geographische Wirtschaftsgebiete sein können.

Nach dieser Abgrenzung des Begriffs „Subvention“ allgemein wäre der Begriff „Industriesubvention“ folgendermaßen zu formulieren: Industriesubventionen sind solche von seiten der öffentlichen oder quasi-öffentlichen Hand einzelnen industriellen Unternehmungen oder Unternehmungsgruppen gewährte Begünstigungen, die ein bei diesen bestehendes Mißverhältnis zwischen dem Marktpreis und den Kosten der produzierten Ware durch unmittelbaren Einfluß auf den Produktionsprozeß beseitigen. Dabei ist noch darauf hinzuweisen, daß Industrie und Bergbau wegen ihrer engen kapitalmäßigen Verflechtung nicht voneinander getrennt werden können. Begünstigungen der genannten Art für den Bergbau haben als Industriesubventionen im Sinne dieser Arbeit zu gelten.

II. Die Motive für die Subventionierung der Industrie und die drei Haupsubventionsarten.

A) Die Motive für die Subventionierung der Industrie.

Die Frage, welche Motive für die Subventionierung der Industrie seit 1924 maßgebend gewesen sind, ist nicht einfach zu beantworten. Denn in der Regel ist es im Einzelfall nicht ein Grund gewesen, sondern mehrere haben zusammengewirkt, und es ist oft nicht festzustellen, welchem das Hauptgewicht beizulegen ist und „welcher Wahrheitsgehalt den ausdrücklich angeführten Motiven zukommt“[1]).

Diese Umstände sind zu beachten, wenn im folgenden Beispiele für die verschiedenen Motive der Industriesubventionen gegeben werden. Das genannte Motiv für eine bestimmte Subvention ist meist nicht das einzige, und es ist oft nicht zu ermitteln, ob der Tatbestand, der als Anlaß für die Subventionierung genommen wird, auch tatsächlich vorliegt. Vor allem muß der Subventionsgeber immer genau prüfen, ob das wirtschaftliche Opfer, das die Subvention darstellt, im Interesse der Öffentlichkeit liegt, die ja letzten Endes die Subvention bezahlen muß, und nicht etwa nur im Interesse einzelner Personen oder Personengruppen. Diese Feststellung ist äußerst schwerig, da ja kein allgemeingültiger Maßstab

19) G. Colm a. a. O. S. 48.
1) Zachau-Mengers a. a. O. S. 19.

zur Messung der Dringlichkeit überwirtschaftlicher Bedürfnisse vorhanden ist. Es besteht ständig „die Gefahr, daß sich Sonderinteressen in der Maske allgemeiner Interessen dem Gesetzgeber unterschieben können"[2]). Dem Subventionsgeber ist daher in allen Fällen, wo Subventionen aus außerwirtschaftlichen Gründen verlangt werden, ein gehöriges Maß an Skepsis zu wünschen.

Eigentlich hätte man annehmen sollen, daß es gar nicht zu dieser Fülle von Subventionen in der Industrie hätte kommen können, da für die Industrie im Gegensatz zur Landwirtschaft „ein politisch schlagkräftiger, allgemeiner Gesichtspunkt nicht vorhanden" ist[3]). Während für die Landwirtschaft als Ernährungsgrundlage des Staates und in ihrer Eigenschaft als „Menschenreservoir" und „Regenerationsquelle für die körperliche und seelische Gesundheit der Gesamtbevölkerung"[4]) auf Seiten des Staates immer Bereitwilligkeit zur Subventionierung herrschte, setzten sich den Industriesubventionen allenthalben Schwierigkeiten entgegen, die aber nicht verhindern konnten, daß sie dennoch in vielen Fällen gewährt wurden.

1. Die Kriegsfolgen.

Eine ganze Reihe industrieller Subventionen der Nachkriegszeit ist mit den Folgen des verlorenen Krieges begründet worden. Vor allem die Grenzziehung im Osten und die Besetzung durch die feindlichen Mächte im Westen des Reiches führten zu umfangreichen Subventionen für die Industrien dieser Gebiete. Aus der neuen Grenzziehung im Osten ergab sich eine allgemeine Verschlechterung der ostdeutschen Wirtschaft, besonders der Industrie. In der oberschlesischen Eisenindustrie wurde für die beiden größten Unternehmen, die „Oberschlesische Eisenindustrie-AG" und die „Oberschlesische Eisenbedarfs-AG" durch die Zerreißung des oberschlesischen Wirtschaftsgebietes die Lage derart kritisch, daß ihr Zusammenbruch und die Auslieferung an die polnische Konkurrenz bevorstanden. Ein Kredit der preußischen Staatsbank in Höhe von 46 Millionen RM., der auf die beiden Werke verteilt wurde, konnte zwar den Zusammenbruch verhindern, die Rentabilität aber nicht wiederherstellen. Um wieder zur Rentabilität zu gelangen, wurde im September 1925 eine grundlegende Rationalisierung der maßgeblichen Werke der oberschlesischen Eisenindustrie, d. h. der beiden genannten und der Donnersmarckhütte, beschlossen. Durch die Zusammenfassung dieser Werke in der „Vereinigte Oberschlesische Hüttenwerke AG" erfuhren die einzelnen Werke der neuen

---

2) Seligman: Grundsätze der Sozialökonomik, S. 630.
3) Mikisch: Art. „Subventionen in der Industrie" in: Wirtschaftskurve 1930, S. 264.
4) Zachau-Mengers a. a. O. S. 20.

Gesellschaft eine gute produktionstechnische Ergänzung. Da aber die neue Gesellschaft ihre Tätigkeit nicht mit der 46 Millionenschuld bei der preußischen Staatsbank beginnen konnte, fanden mit der Reichs- und der preußischen Regierung langwierige Verhandlungen wegen der Annullierung der Schuld statt. Die erwartete Streichung der Schuld trat jedoch nicht ein, sondern sie wurde in ein langfristiges, niedrig verzinsliches Darlehn umgewandelt. Zu diesem Zweck stellten das Reich und Preußen 1926 gemeinsam einen 35 Jahre laufenden, niedrig verzinslichen Kredit zur Verfügung, der sich auf 36 Millionen RM. belief[5]).

Eine weitere Subvention, die ebenfalls durch die Teilung Oberschlesiens verursacht wurde, ist erst vor kurzem der Firma „Gieſches Erben" für den Bau der Zinkelektrolyse in Magdeburg aus Mitteln der „Öffa" gewährt worden. Die Absicht, eine neue Zinkverhüttungsanlage auf deutschem Boden zu schaffen, wird schon seit dem Jahre 1925 verfolgt. Bei der Teilung Oberschlesiens waren nämlich die Verhüttungsanlagen für Zink an Polen gefallen, sodaß die deutschen Erze in polnischen Werken verhüttet werden mußten. Während Deutschland früher seinen Zinkbedarf selbst deckte, wurde es also durch die Teilung von Oberschlesien zu einem Zinkeinfuhrland, während Polen für die bedeutende Produktion der oberschlesischen Hütten keine Verwendung besaß. Es war daher eine volkswirtschaftliche Notwendigkeit, daß für die oberschlesischen Zinkerze eine Verhüttungsmöglichkeit auf deutschem Boden geschaffen wurde. Der Plan wird aber erst jetzt mit Hilfe eines öffentlichen Kredits, dessen genaue Höhe nicht zu ermitteln war, verwirklicht[6]).

Bei der Erstattung der sog. Ruhrschäden, die durch die Besatzungsmächte der Ruhrindustrie zugefügt wurden, hat eine unbeabsichtigte Subventionierung stattgefunden. Angeblich sollen bei der Entschädigung für die durch den passiven Widerstand und die Micumverträge entstandenen Verluste der Ruhrindustrie Überzahlungen vorgekommen sein, wie ein Reichstagsausschuß nach langwierigen Untersuchungen feststellte[7]). Diese Überzahlungen, die übrigens vom Reichsfinanzminister und von einem Gutachten über die Ruhrschädenvergütung bestritten werden, stellen Subventionen an die Ruhrindustrie dar. Ob man die gesamten Ruhrentschädigungen als Subventionen betrachten kann, weil sie „eine Bevorzugung gegenüber den Bevölkerungsschichten, die ebenfalls Schäden aus Ruhrbesetzungs- und Inflationszeiten hatten"[8]), bedeuten, erscheint zumindest zweifelhaft. Denn die Leistungen der Ruhrindustrie aus

5) Hochdörffer: Die staatlichen Subventionen in der Nachkriegszeit, S. 29.
6) Oberschlesische Wirtschaft 1926, Heft 6; 1932, Heft 7; Der Deutsche Volkswirt 1933, Nr. 46;, Magazin der Wirtschaft 1925, Nr. 35; 1926, Nr. 17 und 27. Metall und Erz 1932, Nr. 14 und 15; 1933, Nr. 15.
7) Reichstagsdrucksache Nr. 3615, III. Wahlperiode.
8) Hochdörffer a.a.O. S. 15/16.

den Micumverträgen (kostenlose Lieferung von 27 % der Gesamtförderung an die Besatzungsmächte und Zahlung einer Kohlensteuer für jede nach dem unbesetzten Gebiet gelieferte Tonne Kohle) geschahen mit Einverständnis der Reichsregierung. Für die hierdurch entstandenen Schäden war das Reich doch wohl ersatzpflichtig. Daß weitere Leistungen an die Ruhrindustrie für Schäden, die anderen Geschädigten nicht vergütet wurden, eine Subvention darstellen, muß zugegeben werden.

Die Kriegsfolgen mußten in Verbindung mit dem Motiv der Wahrung nationaler Interessen auch zur Begründung einer Kreditgaratie von 8,5 Millionen RM. für die Firma Mannesmann herhalten. Angeblich sollte der Kredit zur Sicherung des Besitzes der Firma in Spanisch-Marokko dienen, und er wurde noch besonders damit begründet, daß die Gesellschaft noch keine Entschädigung für ihren nach dem Krieg liquidierten Erzfelderbesitz in Französisch-Marokko erhalten habe[9]). An diesem Beispiel ist zu erkennen, wie wenig den vorgebrachten Gründen oft getraut werden kann. Es zeigt sich hier, daß die Kriegsfolgen und die Wahrung nationaler Interessen nur als Vorwand dienten, um eine Garantie für einen Kredit der Reichskreditgesellschaft für die unter Geschäftsaufsicht geratene Automobilfabrik Mannesmann-Mulag in Aachen zu erhalten. Nach einer anderen Lesart sollte der Kredit zur Verhinderung des Konkurses der Firma Mannesmann-Mulag dienen, die bei seinem Eintritt den afrikanischen Besitz verloren hätte[10]).

Einzelne Subventionen sind außer mit anderen Motiven auch noch mit der Notwendigkeit der Rationalisierung begründet worden. Diese Begründung steht im Zusammenhang mit den Kriegsfolgen. Während des Krieges war die gesamte deutsche Industrie auf Kriegsbedarf eingestellt. Bei seinem Ende mußte sie mit der Umstellung auf Friedensbedarf eine Anpassung an die Produktionsüberlegenheit des nicht kriegführenden Auslandes und Amerikas und an die durch Entstehung von Industrien in neutralen Ländern und Abtrennung von Industriegebieten vom Reich veränderte Struktur der Weltwirtschaft vornehmen. Dazu waren umfangreiche Rationalisierungen erforderlich, zu deren Durchführung vielfach Subventionen gewährt wurden.

2. Die Arbeitslosigkeit.

Es ist zutreffend, wenn Zachau-Mengers behauptet, es bestände „augenscheinlich ein Zusammenhang zwischen Konjunkturablauf und Industriesubventionen"[11]). Diese Feststellung läßt sich an den

9) Magazin der Wirtschaft 1926, Nr. 15, Nr. 24. Frankfurter Zeitung 1626, Nr. 432.
10) Frankfurter Zeitung 1930, Nr. 827.
11) Zachau-Mengers a. a. O. S. 22.

Induſtrieſubventionen ſeit 1924 nachprüfen. Die Subventionsfälle verteilen ſich in der Hauptſache auf zwei Zeiträume, nämlich auf die Jahre 1925/26 und die Jahre 1929/32, wenn auch in der Zwiſchenzeit vereinzelte Subventionierungen der Induſtrie ſtattfanden. Die genannten Zeiträume ſind aber ſchwere wirtſchaftliche Depreſſionsperioden (1925/26 Stabiliſiierungskriſe, 1929 „Weltwirtſchaftskriſe").

Als ausgeſprochenes Mittel der Konjunkturpolitik haben Subventionen nur ſelten Anwendung gefunden, ſodaß ſich ihre Häufigkeit während Depreſſionsperioden damit nicht erklären läßt. Sie haben vor allem zur Bekämpfung der Symptome der Wirtſchaftskriſen gedient.

Aber einzelne Subventionen ſind auch mit der Abſicht gewährt worden, mit ihnen die Überwindung der Kriſe zu beſchleunigen und die Wirtſchaft wieder „anzukurbeln". Man glaubte, durch konzentrierte Mittelverwendung, die als „Initialzündung" dienen ſollte, eine Konjunkturbelebung hervorrufen zu können, ein Verfahren, das unter beſtimmten Vorausſetzungen Erfolg haben kann.

Eine Subvention, von der man ſich ſolche Wirkung verſprach, war der 100-Millionen-Kredit des Stahlvereins an die Reichsbahn, der der Erneuerung des Oberbaues der Eiſenbahn dienen ſollte, und für den das Reich die Zinszahlungen übernahm. Eigentlich iſt der Kredit ja eine Subventionierung der Reichsbahn, aber als Nutznießer kommt doch in erſter Linie der Stahlverein, alſo die Schwerinduſtrie, in Frage. Auf das Auseinanderfallen von Empfänger und Nutznießer der Subvention wird bei Behandlung der Ablenkungsvorgänge näher eingegangen (IV B 4)[12]).

Auch die Befreiung des Steinkohlenbergbaues von der Beitragspflicht zur Arbeitsloſenverſicherung ſollte durch die wegen der Erſparnis an Koſten erwartete Preisſenkung eine Wirtſchaftsbelebung hervorrufen.

Ungleich bedeutender als die Abſicht, die Depreſſion zu überwinden, iſt als Motiv für die Induſtrieſubventionierung aber ihre Anwendung gegen die Symptome der Wirtſchaftskriſe, vor allem gegen die Arbeitsloſigkeit. Die Idee der Bekämpfung der Arbeitsloſigkeit mit Hilfe von Subventionen iſt nicht neu; ſie wurde ſchon im 18. Jahrhundert in England angewandt. Die Erfolge ſind in der „Geſchichte des Armenrechtes in England" von Herrn und Frau Sidney Webb beſchrieben worden[13]). Auf ihr beruht auch der Mond'ſche Vorſchlag zur Verminderung der Arbeitsloſigkeit[13a]).

Er lief darauf hinaus, daß für die Neueinſtellung von Arbeitsloſen Prämien gezahlt wurden. Im Jahre 1926 wurde er von den

12) ſiehe Seite 54.
13) Deutſche Bergwerkszeitung 1931 vom 24. 1.
13a) zit. bei M. St. Braun: Theorie d. ſtaatl. Wirtſchaftspolitik, S. 226.

österreichischen Gewerkschaften aufgegriffen[14]). Diese Art von Subventionen, die einen Zuschuß für die Entlohnung der Neueingestellten darstellen sollten, sind deshalb besonders bedenklich, weil durch sie leicht Unternehmen begünstigt werden, die in der Krise ihre Belegschaft auf ein Minimum verringert haben, während der sozial denkende Unternehmer, der seine Arbeiter auch bei schlechtem Geschäftsgang nicht entlassen hat, leer ausgeht.

Es ist durchaus verständlich, wenn die Arbeitslosigkeit und ihre verheerenden Folgen mit allen Mitteln, auch mit Subventionen, bekämpft wurden. Die Absicht, die Arbeitslosigkeit zu mindern oder zu verhüten, ist bei einzelnen Industriesubventionen der maßgebliche, immer aber ein bedeutungsvoll mitsprechender Grund für die Gewährung gewesen. Aber es ist auch unverkennbar, daß gerade die zur Beseitigung oder Verhütung der Arbeitslosigkeit gewährten Subventionen sehr viel Unheil angerichtet haben. Ganz eindeutig tritt der Grund, die Arbeitslosigkeit zu verringern, bei den so umstrittenen Einstellungsprämien des Papen'schen Wirtschaftsprogramms von 1932 hervor. Ebenso ist er unverkennbar bei der Subventionierung der Schmiedag durch die Stadt Hagen, bei der 200 Arbeiter neu eingestellt werden mußten[15]).

Die Absicht, einer Vergrößerung der Arbeitslosigkeit vorzubeugen, liegt dem Dietrich'schen Plan, den er im Januar 1931 auf dem demokratischen Parteitag entwickelte, zugrunde. Darin wollte er der Arbeitslosigkeit damit begegnen, daß man Beiträge aus der Arbeitslosenversicherung „zur Verbilligung und Vermehrung der Produktion" verwendete, „indem man für jeden auf diese Weise beschäftigten arbeitslosen Angestellten oder Arbeiter eine entsprechende Summe zuzahlte"[16]). Dietrich dachte hierbei besonders an die Kohlen- und Eisenindustrie. In veränderter Form tauchte der Plan im Herbst 1931 wieder auf und wurde auch durchgeführt. Durch Verordnung vom 30. September 1931 erhielt die Reichsregierung die „Ermächtigung, die Untertagearbeiter des Steinkohlenbergbaues des Ruhrgebietes und ihre Arbeitgeber von der Beitragspflicht zur Arbeitslosenversicherung zu befreien[17]). Auf Grund derselben Verordnung, in der die Ausdehnung der Ermächtigung auch für andere Steinkohlengebiete vorgesehen war, fand die Befreiung von der Beitragspflicht auch im sächsischen und bayrischen Bergbau statt[18]).

Neben diesen Fällen, in denen die Entlastung des Arbeitsmarktes ganz eindeutig der Grund für die Subventionierung ist, besitzt sie in anderen unter allen für die Subvention ins Feld geführ-

14) Soziale Praxis 1931, Heft 4.
15) Deutsche Bergwerkszeitung 1930, Nr. 123.
16) Frankfurter Ztg. 1931, Nr. 15, Nr. 17.
17) Deutsche Bergwerkszeitung 1931, Nr. 232.
Berliner Tageblatt 1931, Nr. 466.
18) Berliner Tageblatt 1931, Nr. 506.

ten Gründen das Schwergewicht. Daß z. B. die Subventionierung des Mansfelder Kupferbergbaues in erster Linie im Interesse der Arbeitnehmer und nicht der Arbeitgeber lag, beweist die Tatsache, daß der Antrag für die Gewährung der ersten Mansfeld-Subvention nach der Stillegung im Juni 1930 nicht von der Verwaltung, sondern von den Gewerkschaften gestellt wurde[19]). Die Stillegung des Mansfelder Kupferbergbaues hätte neben einer Belastung des Arbeitsmarktes mit der Belegschaft von 20 000 Mann[20]) 30 % der Gesamtbevölkerung des Mansfelder Wirtschaftsgebietes arbeitslos gemacht[21]), und da sich keine andere Beschäftigungsmöglichkeit in der Gegend bietet, die schwersten sozialen Mißstände verursacht.

Auch die Stillegung des Gußstahlwerks Döhlen fand heftigsten Widerstand bei den Gewerkschaften, die auf dem Wege über die sozialdemokratische Fraktion des sächsischen Landtages den sächsischen Staat an der Beseitigung der Schuldenlast des Döhlener Werkes beteiligen wollten[22]).

Das Bestreben, den Arbeitern ihre Arbeitsstätte zu erhalten und dem Staate die Lasten der Unterstützung zu ersparen, steht auch bei der Übernahme einer Garantie für einen Rationalisierungskredit zur Zusammenfassung der zersplitterten niederschlesischen Kohlengruben in der „Niederschlesischen Bergbau AG" im Vordergrund[23]). Die drohenden schweren sozialen Schäden im Falle der Nichtsubventionierung hätten sich in einem Grenzgebiet wie dem niederschlesischen besonders verhängnisvoll im Hinblick auf die nationalen Interessen auswirken müssen.

Auch für die Subventionierung des Erzbergbaues an Lahn, Sieg und Dill ist neben dem Bedürfnis, die letzte bedeutende Erzgewinnung zu erhalten, vor allem das Motiv der Verhinderung der Arbeitslosigkeit von 5 000 Arbeitern [24]) ausschlaggebend gewesen. Auch im Siegerland hätte eine Stillegung der Gruben die schwersten Folgen für das ganze Wirtschaftsgebiet gezeitigt, das auf die Einkommen aus dem Bergbau unbedingt angewiesen ist.

Um das Argument der Entlastung des Arbeitsmarktes möglichst schlagkräftig zu gestalten, wurde in fast allen Fällen, in denen es angeführt wurde, ein Vergleich zwischen den Kosten der Subvention und den Fürsorgekosten gezogen, und bei dieser Rechnung immer eine erhebliche Ersparnis für die öffentliche Hand im Falle der Subventionierung herausgerechnet. Auf Grund der Minderein-

---

19) Wirtschaftskurve 1930, S. 265.
20) Die Bank 1931 vom 9. 8.
21) Soziale Praxis 1931, Nr. 6.
23) Hochdörffer a.a.O. S. 29, Frankfurter Zeitung 1928, Nr. 264 und
22) Magazin der Wirtschaft 1930, Nr. 47.
Nr. 783.
24) das ist die Mindestzahl der Belegschaft, von der die Subventionierung im Jahre 1931 abhängig gemacht wurde. (Frankfurter Zeitung 1932 Nr. 173/74; Deutsche Bergwerkszeitung 1932 Nr. 152).

nahmen und Mehrausgaben errechnete man für die Stillegung des Mansfelder Kupferbergbaues eine Mehrbelastung von jährlich 25 Millionen, denen gegenüber die Kosten der Subvention nach dem Abkommen der Mansfeld-AG mit der Reichs- und Staatsregierung vom 21. 1. 1931 auf 6,8 Millionen RM. beziffert werden (5,4 Millionen Zuschuß zur Deckung des Betriebsverlustes der Kupfer erzeugenden Betriebe und 1,4 Millionen RM. Beihilfe zur Verbesserung der kupfererzeugenden Anlagen[25]).

Auch für die Subvention des Reiches und des preußischen Staates für den Zinkbergbau wurde eine solche Rechnung aufgemacht, um die Notwendigkeit der Zinksubvention, zu deren Begründung im übrigen besonders devisenpolitische Argumente dienten, darzutun[26]).

Von besonderem Interesse ist in diesem Zusammenhang ein Gesuch der „Deutschen Schiffs- und Maschinenbau AG“ in Bremen, das ausschließlich auf dieser Rechnung basiert. Die Deschimag behauptet in ihrem Gesuch, neue Bauaufträge deutscher Reedereien in Höhe von 50 Millionen bekommen zu können, wenn der Staat ihr einen Teil der für die Arbeitslosen verwandten Gelder für die Kreditbeschaffung zur Verfügung stellte. Auf diese Weise könnten 9000 Arbeiter auf zwei Jahre, dazu 4500 Arbeiter der Hilfsindustrie auf ein bis zwei Jahre beschäftigt werden. Diese 13 500 Mann würden im Falle der Arbeitslosigkeit jährlich 22 Millionen Reichsmark Kosten für den Fiskus verursachen. Das Reich könne aber 20 Millionen sparen, wenn es der Deschimag Zinskredite zur Verfügung stellte, die vom Dezember 1930 bis März 1931 100 000 RM. und im nächsten Haushaltsjahr 2,15 Millionen RM. betragen würden[27]).

Die größte Rolle hat aber die Absicht, eine Entlastung des Arbeitsmarktes zu erreichen, bei der Subventionspolitik der Gemeinde gespielt, für die die Schließung eines in ihrem Bereich gelegenen industriellen Unternehmens immer sehr deutlich spürbar wurde. Außer dem finanziellen Vorteil, den man sich bei dem Vergleich zwischen Kosten der Subventionierung und dem Aufwand für Wohlfahrtsausgaben, Steuereinbußen und Rückgang des gesamten Geschäftslebens errechnete, glaubte man im Vergleich zu anderen Gemeinden einen Prestigeverlust zu erleiden. So ist es zu der übertriebenen Subventionspolitik der Gemeinden gekommen, von der gewiß nicht alle Fälle bekannt sind, und die sogar in einen förmlichen Wettstreit verschiedener Gemeinden untereinander ausartete, als es sich darum handelte, neue Industrieunternehmen heranzuziehen.

---

25) Industrie- und Handelszeitung 1931 Nr. 18.
26) Deutsche Bergwerkszeitung 1932 Nr. 116, Nr. 152.
27) Frankfurter Zeitung 1932 Nr. 830.

An der Spitze steht die Stadt Stettin, deren Arbeitslosenquote immer über Reichsdurchschnitt lag, und die zur Entlastung ihres Arbeitsmarktes nicht nur den Stöwerwerken[28]) und der in Konkurs geratenen Nüske-Werft[29]), für die schon das Angebot einer Verschrottungsfirma vorlag, Subventionen gab, sondern die auch noch die Ostsee-Werft subventionierte[30]).

Umfangreich sind auch die Subventionierungen durch die Stadt Hagen. Sie bewilligte Anfang 1930 der Stoffdruckerei Gebrüder Elbers ein Darlehen von 800 000 RM. zur Sanierung des Betriebes auf die rechtsverbindliche Zusage hin, daß die Firma den Betrieb voll aufrechterhielt[31]). Weiterhin subventionierte sie, wie bereits erwähnt, die Schmiedag durch einen Zuschuß von 80 000 RM. und übernahm die Zinszahlung und die Bürgschaft für ein Darlehn von 600 000 RM.[32]).

Bemerkenswert ist die Vorliebe der Gemeinden für die Subventionierung der Waggonindustrie. Sechs Städte griffen bei der Sanierung der in ihrem Gebiet liegenden Waggonfabriken mit Subventionen ein, um die sozialen Folgen ihrer Schließung zu verhindern. Die „Hannoversche Waggonfabrik" wurde von Hannover, die „Görlitzer Waggonfabrik" Görlitz, und die „Gothaer Waggonfabrik von den Städten Gotha und Eisenach subventioniert. Breslau half bei der Sanierung der „Linke-Hoffmann-Werke" und Heidelberg bei der der „Fuchs-Waggon AG" durch Subventionsgewährung[33]).

Erwähnenswert ist auch noch die Subventionierung der Harburger Ölwerke Brinkmann & Mergell, denen die Stadt Harburg-Wilhelmsburg für jeden auf die Dauer von acht Wochen neueingestellten Arbeitslosen einen einmaligen Betrag von 60 RM. zahlte[33a]). Aus arbeitsmarktpolitischen Gründen wurden von den Kommunen aber nicht nur bereits bestehende Industrieunternehmungen subventioniert, sondern es wurden auch Subventionen gegeben, um neue Industrien zur Ansiedlung im Stadtgebiet zu veranlassen und damit neue Arbeitsmöglichkeit zu schaffen. Diese Fälle sind gewiß noch zahlreicher als die, die an die Öffentlichkeit gelangten. Bekannter ist nur der Wettstreit, der aus diesem Grunde zwischen Köln und Düsseldorf entbrannte, um die Firma Ford zur Niederlassung zu bewegen, und wobei sich die beiden Städte in den Subventionsversprechungen überboten[34]). Ein ähnlicher Subventionswettkampf fand zwischen der Stadt Karls-

28) Magazin d. Wirtschaft 1929 Nr. 46.
29) ebd. 1929 Nr. 32.
30) Frankfurter Zeitung 1930 Nr. 827.
31) ebd. 1931 Nr. 611.
32) ebd. 1930 Nr. 827.
33) Magazin der Wirtschaft 1925 Nr. 3; 1926 Nr. 44; Frankfurter Ztg. 1930 Nr. 827.
33a) Soziale Praxis 1931 Nr. 6.
34) Frankfurter Zeitung 1930 Nr. 827.

ruhe und dem Land Württemberg statt. Er entwickelte sich, weil die „Karlsruher Industriewerke", die zum Teil in Karlsruhe, zum Teil in Oberndorf i. W. lagen, teilweise geschlossen werden mußten. Sowohl Karlsruhe wie Württemberg machten Subventionsangebote, um die Schließung des in ihrem Bereich liegenden Werkes zu verhindern[35]).

Die Subventionspolitik der Gemeinden, vor allem ihr Rivalisieren bei dem Versuch, neue Industrien heranzuziehen, hat im Frühjahr 1930 zu einem „Erlaß des preußischen Handelsministers gegen ungesunde Werbung der Gemeinden um die Niederlassung industrieller Unternehmungen" geführt[36]).

Die Reichs- und Länderbürgschaften für die Kredite der Exportindustrie an die Sowjetunion, die 1926 gewährt wurden, sind ebenfalls Subventionen mit arbeitsmarktpolitischen Zielen, was daraus hervorgeht, daß sie im Rahmen eines Arbeitsbeschaffungsprogramms übernommen wurden[37]).

3. Nationale Motive.

Eine Reihe weiterer Motive für die Industriesubventionierung läßt sich in einer Gruppe der nationalen Motive zusammenfassen. Nationale Motive sprechen ja mehr oder weniger bei jeder Subvention mit, aber sie treten nicht immer so deutlich in den Vordergrund wie bei einigen industriellen Subventionen. So hat die Überfremdungsgefahr durch ausländisches Kapital des öfteren einen Grund zur Subventionierung dargestellt. Es handelt sich vor allem um gefährdete Unternehmungen in den Grenzgebieten, die von fremdem Einfluß freigehalten werden sollten.

Zur Wahrung der deutschen Interessen im Saargebiet wurde 1925 dem Röchling-Konzern ein 27 Millionenkredit zur Verfügung gestellt[38]). Auch der im Saargebiet beheimatete Stumm-Konzern, der sehr hoch im In- und Ausland verschuldet war, wurde aus nationalen Gründen mit Hilfe einer Subvention des preußischen Staates gestützt[39]). In ähnlicher Weise wurde die mehrfach vorgenommene Subventionierung der Schichau-Werke in Elbing und Danzig begründet. Sie sollte das Unternehmen vor dem Einfluß des polnischen Kapitals schützen[40]).

Überfremdungssorgen ließen es auch zu der sehr verlustreichen und zweifelhaften Subventionierung der Phöbus-Filmgesellschaft kommen. Bei ihr sollte die Überfremdung vor allen Dingen deswegen

35) Der Deutsche Volkswirt 1929 Nr. 46.
36) Magazin der Wirtschaft 1930 Nr. 17.
37) Hochdörffer a. a. O. S. 9. Frankfurter Ztg. 1928 Nr. 284 und Nr. 561.
38) Magazin in der Wirtschaft 1929 Nr. 37
39) Magazin der Wirtschaft 1925 Nr 36.
40) ebd. 1929 Nr. 9; 1930 Nr. 27; Hochdörffer S. 75. Berliner Tageblatt 1930 Nr. 352.

vermieden werden, weil man in der Phöbus-Filmgesellschaft ein rein deutsches Filmunternehmen zur nationalen Propaganda erhalten wollte. Aus diesem Grund fand sich der Chef der Seetransportabteilung der Reichsmarine, Lohmann, zu umfangreichen Subventionen bereit[41]).

Die Übernahme eines Aktienpaketes der „Gelsenkirchener Bergwerks AG." durch das Reich zu Preisen, die weit über dem Kurs lagen, geschah, um zu verhindern, daß ein maßgebliches Aktienpaket von Gelsenkirchen ins Ausland ging. Die Übernahme durch das Reich hat aber hier nicht zur Subventionierung des durch Überfremdung gefährdeten Unternehmens geführt, sondern zur Subventionierung des Aktienbesitzers, hier der verkaufenden Flickgruppe.

Bei anderen Industrieunternehmen war es nicht der Einfluß des Auslandes, der ausgeschaltet werden sollte, und der zur Subventionierung führte, sondern das Bestreben, nationale Produktionsstätten, die aus militärpolitischen, verkehrspolitischen und devisenpolitischen Gründen wichtig waren, vor dem Zusammenbruch zu bewahren.

Bei den bereits erwähnten Subventionen für Mansfeld und die Eisenindustrie an Lahn, Sieg und Dill war neben den genannten sozialen Gründen vor allem die Tatsache maßgebend, daß es sich um die einzigen Kupfererz- und Eisensteinvorkommen in Deutschland handelt, deren Erhaltung besonders im Hinblick auf einen Krieg wichtig erschien. Ihre Erhaltung diente gleichzeitig zur Verringerung des Devisenbedarfs, den die Einfuhr dieser notwendigen Rohstoffe aus dem Ausland erfordert hätte. Allein durch den Wegfall der Kupferproduktion vom Jahre 1931 wäre eine Mehreinfuhr im Werte von 33 Millionen RM und damit eine entsprechende Devisenmenge nötig gewesen[42]). Dieselben Motive lagen der Subventionierung des Zinkbergbaues 1932 zugrunde. Hier wurden die devisenpolitischen Folgen in den Vordergrund geschoben und eine Belastung der Reichsbank von 30 Millionen jährlich errechnet, falls die deutsche Zinkproduktion zum Erliegen kam, die sich noch erhöhen würde, wenn man alle Nebenprodukte hinzurechnet[43]).

Neben verkehrspolitischen Momenten dienten auch zur Begründung der verschiedenen Subventionen für die Junkers-Flugzeugwerke nationale Argumente, die aber nicht überzeugen können. Die Junkers-Werke waren, wenn auch das größte Unternehmen, doch nicht gleichbedeutend mit der deutschen Flugzeugindustrie. Andere Flugzeugfabriken erwiesen sich ohne so hohe Subventionierung als ebenbürtig. Der tiefere Grund für die Subventionierung wird wohl darin zu sehen sein, daß die Junkers-Werke auf Veran-

41) Hochdörffer a. a. O. S. 31/32.
42) Industrie- und Handelszeitung 1931 Nr. 18.
43) Deutsche Bergwerkszeitung 1931 Nr. 152.

lassung der Reichsregierung sehr kostspielige Verträge mit Rußland abgeschlossen hatten und die Reichsregierung sich für die daraus entstandenen Verluste verantwortlich fühlte[44]).

4. Wiedergutmachung.

Der zuletzt genannte Gesichtspunkt, nämlich die Subventionierung zum Zwecke der Wiedergutmachung für Schäden staatlicher Wirtschaftspolitik wird von Kastenholz[45]) als der tiefere Grund für sehr viele Subventionen bezeichnet. Er meint, die meisten Subventionen wären „einfach die notdürftige Reparatur von Schäden, die der Staat, der Subventionsgeber, selbst angerichtet hat“, etwa durch sinnlose Steuer-, Lohn- und Sozialpolitik. Dieses Bestreben mag tatsächlich gewisse Bedeutung bei der Subventionierung besessen haben. Die Besteuerung der Unternehmen fand ohne Rücksicht auf den Ertrag statt, und die Steuerlast betrug 3 bis 4 mal soviel als vor dem Krieg[46]). Löhne wurden nur noch selten in freier Vereinbarung, sondern meist im Schlichtungsverfahren festgesetzt. Und auch die sozialen Abgaben betrugen ein Vielfaches der Vorkriegsabgaben. Für die Siegerländer Eisenindustrie wurden sie auf 415% gegenüber der Vorkriegszeit angegeben[47]).

Es ist aus verständlichen Gründen natürlich von seiten der öffentlichen Hand in den vergangenen Jahren niemals zugegeben worden, daß mit Hilfe von Subventionen ein angerichtetes Unheil wieder gutgemacht werden sollte. Aber da sich die angeblich arbeiterfreundliche Politik der früheren Regierungen gegen die Arbeiterschaft auszuwirken begann, mag die Erkenntnis der angerichteten Schäden sie veranlaßt haben, zu einem besonders schnell wirkenden Mittel zu greifen und die offensichtlichsten Schäden wenigstens eine Zeitlang zu verbergen. Vor allem wird das Bedürfnis zur Subventionierung angesichts der politischen Folgen, die sich bei ihrer Unterlassung aus dem Anwachsen staatsfeindlicher Parteien ergeben konnte, wesentlich verstärkt worden sein.

B. Die drei Hauptsubventionsarten.

Da jede Subvention, nicht nur der Industrie, entweder der „Erziehung“ oder der „Erhaltung“ eines Wirtschaftszweiges oder der Beseitigung eines vorübergehenden „Notstandes“ in ihm dient,

---

44) Magazin der Wirtschaft 1926 Nr. 20. Hochdörffer a. a. O. S. 81. Frankfurter Zeitung 1928 vom 4. 9.

45) Kastenholz, Art. Subventionen in „Die Bank“ 1932 Nr. 27.

46) nach Einzelschriften zur Statistik des Deutschen Reiches: Das deutsche Volkseinkommen vor und nach dem Kriege, S. 141 (Nr. 24).

47) Ausschuß zur Untersuchung der Erzeugungs- und Absatzbedingungen der deutschen Wirtschaft: Die Rohstoffversorgung der deutschen eisenerzeugenden Industrie, S. 159.

könnte der Versuch gemacht werden, die aus den verschiedenen aufgeführten Gründen gewährten Subventionen nach diesen drei Gesichtspunkten zu gruppieren. Man würde dann wie Siegert zu drei Hauptarten von Subventionen: den Erziehungs-, Erhaltungs- und Notstandssubventionen kommen[48]).

Unter Erziehungssubventionen sind alle die zu verstehen, die den Zweck haben, einen Wirtschaftszweig zu „erziehen", also die der „Überwindung vorübergehender Entwicklungshemmungen"[49]) dienen. Mit Hilfe der Subvention soll die Produktion dieses Wirtschaftszweiges, „der aus variablen, zeitlich wandelbaren Ursachen gegenüber dem Wettbewerb des Auslandes nicht aufkommen kann" [50]), angeregt werden. Wesentlich für die Erziehungssubvention ist, daß sie, da jede Erziehung einmal ein Ende haben muß, nach einer gewissen Zeit verschwinden kann, weil der betreffende Wirtschaftszweig dann zu selbständiger Existenz in der Lage ist. Tritt das nicht ein, kann der Wirtschaftszweig zu seiner Existenz die Subvention nicht entbehren, so ist der Erziehungsversuch fehlgeschlagen, und weiterhin gewährte Subventionen sind dann nicht mehr „Erziehungssubventionen", sondern „Erhaltungssubventionen". Das sind solche Subventionen, durch die Produktionskostenunterschiede, welche „konstant, also in absehbarer Zeit nicht wandelbar sind, dauernd auf Kosten der Steuerzahler überbrückt werden" [51]).

Die dritte Art, die „Notstandssubventionen", stellen nach Siegerts Ansicht keinen besonderen Subventionstyp dar. Er meint, sie seien „das wichtigste Beispiel für die gelegentlich auftretende Flüssigkeit der Grenze des Gegensatzes Erziehungssubvention—Erhaltungssubvention", und will sie einer dieser beiden Gruppen unterordnen, hält es aber für zweifelhaft, ob es „in jedem Falle haarscharf geschehen kann"[52]). Offenbar ist das nicht der Fall. Es gibt einen Tatbestand, bei dem sich eine Subvention weder unter den Begriff der Erziehungssubvention noch unter den Begriff der Erhaltungssubvention, wie Siegert sie selbst definiert, unterordnen läßt. Richtig ist, daß in gewissen Fällen das Motiv des Notstandes sich auf das der Erziehung zurückführen läßt, nämlich dann, wenn der Notstand durch „strukturelle Änderungen des Auslandwettbewerbs" oder durch „strukturelle Veränderungen der eigenen Volkswirtschaft" [53]) hervorgerufen wird. Dann muß die heimische Produktion auf eine völlig neue Grundlage gestellt werden. Wenn zu diesem Zweck eine Subvention gewährt wird, ist es berechtigt, von Erziehungs- oder besser von Wiedererziehungssubventionen zu reden.

48) Siegert: Die Subventionen der Weltschiffahrt und ihre sozialökonomischen Wirkungen, S. 16.
49) Siegert a. a. O. S. 16.
50) Siegert a. a. O. S. 20.
51) Siegert a. a. O. S. 20.
52) Siegert a. a. O. S. 21.
53) Siegert a. a. O. S. 21.

Es ist jedoch unzutreffend, Subventionen, die zur Überwindung eines konjunkturell bedingten Notstandes dienen, die „also den Zustand vor Eintritt des Notstandes" wiederherstellen wollen, als Erhaltungssubventionen zu bezeichnen, wie es Siegert tut[54]). Gewiß sind es Erhaltungssubventionen in dem Sinne, als sie der Erhaltung eines durch die absteigende Konjunktur gefährdeten Wirtschaftszweiges dienen, aber doch nicht in dem Sinne, den Siegert den Erhaltungssubventionen in seiner Definition selbst beilegt, nämlich daß sie einen „konstanten in absehbarer Zeit nicht wandelbaren" Produktionskostenunterschied ausgleichen sollen, also auf die Dauer berechnet sind, während Siegert die Notstandssubventionen als „zeitlich vorübergehend" bezeichnet[55]). Das ist ein klarer Widerspruch. Er will hier offenbar zwei völlig verschiedene Tatbestände unter einen Begriff bringen. Konsequent wäre es, solche Notstandssubventionen zu den Erhaltungssubventionen zu zählen, die dann gewährt werden, wenn die durch den Strukturwandel bedingte Umstellung nicht gelingt (Fall der mißlungenen Wiedererziehung). Hier treffen die Merkmale, die Siegert für die Erhaltungssubvention fordert, wieder zu.

In dem andern Fall aber, in dem die Subvention nur den alten Zustand wiederherstellen soll, liegt doch ein besonderer Tatbestand vor, der hier als eigentlicher „Notstand" bezeichnet werden soll, und die Subventionen, die zu seiner Beseitigung gegeben werden, treten als „Notstandssubventionen" den beiden anderen Arten zur Seite.

Wesentlich für den Notstand ist also, daß der fragliche Wirtschaftszweig bei „normaler" Wirtschaftslage durchaus existenzfähig ist, jedoch durch die absteigende Konjunktur in seinem Bestand bedroht wird. Der Notstand ist demnach konjunkturell bedingt. Einer Veränderung der Grundlagen der Wirtschaft, der Struktur, bedarf es nicht. Zum Unterschied von der Erziehungssubvention ist die Aufgabe der Notstandssubvention mehr negativ. Diese will schützen, einen Zusammenbruch verhüten, jene aufbauen, eine neue Grundlage für den Bestand des Wirtschaftszweiges schaffen.

Die drei Arten von Subventionen zerfallen, wie aus ihrer Charakterisierung hervorgeht, wieder in zwei Gruppen; die zeitlich vorübergehenden, zu denen die Erziehungs- und Notstandssubventionen gehören, und die auf die Dauer berechneten, die Erhaltungssubventionen.

Die Unterscheidung dieser drei Hauptsubventionsarten hat mehr theoretische Bedeutung. Eine Einteilung der Industriesubventionen nach diesen Gesichtspunkten muß unterbleiben. Denn es ist nicht möglich, den Charakter jeder Industriesubvention einwandfrei zu bestimmen. Die Feststellung, ob ein wirtschaftlicher Tatbestand kon-

54) Siegert a. a. O. S. 21/22.
55) Siegert ebd.

junktureller oder struktureller Natur ist, kann, falls es überhaupt möglich ist, erst nach Verlauf einer gewissen Zeit gemacht werden. Der zeitliche Abstand von den meisten Industriesubventionen ist noch zu gering; außerdem befinden wir uns in einer Zeit tiefgehender struktureller Wandlungen aller Volkswirtschaften, sodaß eine schon jetzt vorgenommene Beurteilung der den Subventionen zugrundeliegenden Tatbestände unter den genannten Gesichtspunkten nur zu leicht zu falschen Ergebnissen führt.

III. Die Formen der industriellen Subventionen und die Technik der Subventionierung.

Bei der Vielzahl der Subventionsfälle hat sich eine besondere Technik der Subventionierung herausgebildet. Es finden dabei recht verschiedene Methoden Anwendung, die in diesem Abschnitt, soweit sie für die Industrie in Frage kommen, dargestellt werden sollen.

A. Die Subventionsformen.

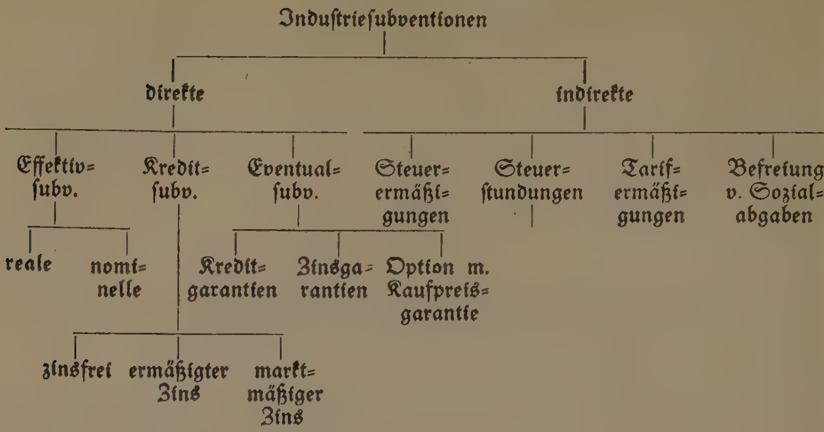
Für die meisten Subventionsformen, die denkbar sind, finden sich unter den Industriesubventionen seit 1924 Beispiele. Neben Formen, die ganz klar den Subventionscharakter der betreffenden Maßnahme erkennen lassen, treten solche auf, bei denen er nicht auf den ersten Blick erkenntlich ist. Es muß hier gezeigt werden, „hinter wieviel sozialökonomischen Phänomenen Subventionen versteckt sind“ [56]).

Zunächst sind zwei Hauptformen von Subventionen zu unterscheiden. Für diese Unterscheidung ist der Gesichtspunkt maßgeblich, ob der Subventionsgeber direkt etwas leistet, etwas gibt, das dem Empfänger zugute kommt, oder ob er auf eine ihm an sich zustehende Leistung verzichtet, die dem Subventionsempfänger erspart bleibt. Anders ausgedrückt: es wird danach unterschieden, ob die Ausgabenseite seines Budgets vermehrt oder die Einnahmeseite vermindert wird. Daß diese beiden Fälle gleich zu beurteilen sind, wurde bereits nachgewiesen. Diese beiden Hauptformen, die als direkte und indirekte Subventionen bezeichnet werden, erscheinen ihrerseits wieder in sehr verschiedenen Ausgestaltungen. Ihrer Darstellung wird zunächst eine schematische Übersicht über die Subventionsformen vorausgeschickt.

---

56) Siegert a. a. O. S. 23.

Schematische Übersicht.



1. Direkte Subventionen.

Auch die direkten Subventionen zerfallen wieder in drei Hauptformen, die man als Effektivsubventionen, Kreditsubventionen und Eventualsubventionen bezeichnen kann[57]). Die Kreditsubventionen, die hier als eine besondere Subventionsform genannt werden, sind auch unter die Eventualsubventionen untergeordnet worden. Aus bestimmten später zu nennenden Gründen geschieht das hier nicht.

a) Effektivsubventionen.

Die Effektivsubventionen, auch Auszahlungssubventionen genannt, stellen die ursprünglichste Form der Subventionen dar. Effektivsubventionen waren es, die als Mittel merkantilistischer Wirtschaftspolitik Anwendung fanden. Als solche traten sie in der Form von Produktions-, Anbau- und Exportprämien auf. Industrielle Effektivsubventionen kommen, wie die Darstellung zeigen wird, zwar heute auch noch als Prämien vor, aber sie haben in der modernen Wirtschaftspolitik doch vornehmlich andere Formen angenommen. Den Namen „Effektivsubventionen" verdienen sie, weil bei ihnen der Betrag, der als Subvention anzusehen ist, dem Empfänger oder auch Dritten zu seinen Gunsten tatsächlich ausgezahlt wird (Auszahlungssubventionen).

Wenn von Auszahlungssubventionen die Rede ist, denkt man unwillkürlich an eine Leistung in Geldform. Sie ist auch heute die Regel. Es gibt jedoch auch vereinzelt Fälle, bei denen die Subvention nicht in einer Geld-, sondern in einer Sachleistung besteht. Je nachdem, ob es sich um eine Geld- oder um eine Sachleistung han-

57) Reinhold Schulz: Weltwirtschaftskrise und Subventionspolitik des Auslandes in „Rhein und Ruhr" 1927, S. 640.

delt, ist zwischen „nominellen“ und „realen“ Effektivsubtionen zu unterscheiden[58]). Als Beispiel einer realen Effektivsubvention ist die Lieferung von verbilligtem Strom an die Siegerländer Eisenindustrie durch das RWE. zu nennen[59]). Es sind noch weitere Möglichkeiten realer Effektivsubventionen denkbar, z. B. die kostenlose Lieferung von Kohlen aus Gruben der öffentlichen Hand, die kostenlose Bereitstellung von Industriegelände, von Hafenanlagen oder Anschlußgleisen. Sicher sind unter den Industriesubventionen auch noch mehr derartige Fälle vorgekommen, die aber nicht an die Öffentlichkeit gelangten.

Häufiger als die realen sind die nominellen Effektivsubventionen. Sie begegnen unter den Industriesubventionen in dreierlei Form:

1. als Prämien und verlorene Zuschüsse,
2. als Geldzahlungen an Dritte zu Gunsten des Subventionsempfängers,
3. als Überzahlungen von Leistungen.

Prämien, deren Zahlung ähnlich wie bei den merkantilistischen an die Erfüllung gewisser Bedingungen geknüpft ist, sind die Einstellungsprämien, die im Wirtschaftsprogramm der Regierung von Papen für die Neueinstellung von Arbeitern vorgesehen waren. Sie sind aber, wie schon gesagt, seltener als verlorene Zuschüsse, wie sie z. B. die Deutschen Werke in Kiel im Betrag von 2,5 Millionen bekamen[60]). Solche verlorenen Zuschüsse erhielten auch die Schichau-Werft in Höhe von 3,5 Millionen im Jahre[61]) und die Siegerländer Eisenindustrie, der 1926/27 für jede geförderte Tonne Erz der Betrag von 2 RM. zugezahlt wurde[62]).

Als zweite Form der nominellen Effektivsubventionen wurde die Geldzahlung an Dritte zu Gunsten des Subventionsempfängers genannt. Sie erfolgt bei der Übernahme einer Zinserniedrigung oder des gesamten Zinsendienstes für eine Anleihe durch die öffentliche Hand. Hier erhält also der Subventionsempfänger den Zuschuß nicht erst ausgezahlt, sondern er wird sofort an seinen Darlehnsgläubiger gegeben. Die Stadt Hagen gab der Schmiedag einen Zuschuß in dieser Form, indem sie die Zinszahlungen für ein Darlehn von 600 000 RM. übernahm[63]).

In ihrer dritten Form treten die nominellen Effektivsubventionen meist als eine Begleiterscheinung der Sanierung industrieller Unternehmungen durch die öffentliche Hand auf. Bei dieser Ge-

58) Zachau-Mengers a. a. O. S. 9.
59) Berliner Tageblatt vom 1. 10. 1930.
60) Deutsche Bergwerkszeitung 1930 Nr. 297.
61) Magazin der Wirtschaft 1928 Nr. 48, Nr. 50.
62) ebd. 1926 Nr. 24; Hochdörffer a. a. O. S. 24/25; Berliner Tageblatt vom 1. 10. 1930.
63) Frankfurter Zeitung 1930 Nr 827.

legenheit hat die öffentliche Hand oft Grundstücke und Aktien übernommen und dafür Preise gezahlt, die erheblich über dem Marktpreis oder dem Kurs lagen. Es ist nicht für alle Fälle einwandfrei festzustellen, ob Überzahlungen stattgefunden haben, und wie hoch sie sich belaufen. Aber man geht nicht fehl, wenn man sie in den meisten Fällen als gegeben annimmt. Warum hätte sonst die öffentliche Hand Grundstücke und Aktien übernehmen sollen, wenn zu den Preisen, die gefordert wurden, sich andere Käufer gefunden hätten? Auf dem Markt hätte der Verkauf dieser Objekte nicht zu den durch die öffentliche Hand gezahlten Preisen stattfinden können. Man darf wohl auch damit rechnen, daß diese Überzahlungen beabsichtigt waren, daß Geschenke gemacht werden sollten, die nur vor der Öffentlichkeit durch Verknüpfung mit einem Kaufvertrag oder einer aktienmäßigen Beteiligung verborgen werden sollten.

Als Subvention ist bei diesen Geschäften die Differenz anzusehen, die zwischen den Preisen, welche die öffentliche Hand zahlte, und denen, die sich auf dem Markt gebildet haben würden, besteht.

Die Beispiele für diese Form sind zahlreich. Das Reich kaufte Grundstücke von der Stock-Motorflug AG[64]), die Stadt Hagen von der Firma Gebr. Elbers zum Preise von 300 000 RM.[65]) und Hannover von der Hannoverschen Waggonfabrik für 850 000 RM.[66]). Der Firma Elbers wurden auch Aktien zu überhöhten Preisen abgenommen. Die Stadt Hagen zahlte für die Aktien dieser ständig in Schwierigkeiten befindlichen und schon mehrfach sanierten Gesellschaft 104 %. Das ist ein Preis, der durch die Lage des Unternehmens in keiner Weise gerechtfertigt war[67]). Auch Stettin bietet ein Beispiel für Aktiengeschäfte. Es nahm eine halbe Million Stöweraktien zu Pari ab, während ihr Kurs 34 % war[68]).

In diesen Fällen war die Subventionierung beabsichtigt. Auch unbeabsichtigte Subventionen sind in der Form von Überzahlungen für bestimmte Leistungen vorgekommen. So bei der Erstattung der Ruhrschäden und in erheblicher Höhe bei der Übernahme eines Aktienpaketes der Gelsenkirchener Bergwerks-AG. durch das Reich. Dabei wurde die verkaufende Flick-Gruppe subventioniert, indem für die 22 % notierenden Aktien 90 % gezahlt wurden[69]).

Außerdem kann die Überzahlung von Leistungen bei der Vergebung von öffentlichen Aufträgen an die Privatindustrie vorkommen. Auch hier ist die Differenz zwischen dem von der öffentlichen Hand gezahlten Preis und dem Marktpreis als Subvention anzusehen.

Die Effektivsubventionen, abgesehen von den zuletzt genann-

---

64) Magazin der Wirtschaft 1930 Nr. 41.
65) Frankfurter Zeitung 1931 Nr. 611.
66) Magazin der Wirtschaft 1925 Nr. 43.
67) Frankfurter Zeitung 1931 Nr. 611.
68) Magazin der Wirtschaft 1929 Nr. 46.
69) Frankfurter Zeitung 1932 Nr. 463; Köln. Volksztg. 1932 Nr. 171.

ten, offenbaren sich dem Beobachter am leichtesten. Sie sind am ehesten als direktes Opfer der öffentlichen Hand zu erkennen. Ein direktes Opfer der Steuerzahler sind auch die Kredit- und Eventualsubventionen, die anderen Hauptformen der direkten Subventionen, aber das wird bei ihnen nicht so deutlich.

b) Kreditsubventionen.

Wenn hier als zweite Hauptform der direkten Subventionen die Kreditsubventionen genannt werden, so geschieht das im Gegensatz zu Zachau-Mengers[70]) und R. Schulz[71]), die öffentliche Kredite unter die Eventualsubventionen rechnen, weil dieselben oft notleidend werden und dann „eventuell" ganz oder teilweise auf sie verzichtet werden muß. Diese Tatsache soll keineswegs bestritten werden, ebensowenig wie der Subventionscharakter eines solchen Verzichtes. Die Subventionspraxis bietet genug Beispiele dafür, aber es liegt dann doch eine ganz andere Subventionsform vor, die mit dem Kredit gar nichts mehr gemeinsam hat. Von dem Übergang einer Subventionsform in eine andere soll später die Rede sein.

Der Subventionscharakter öffentlicher Kredite liegt aber noch in etwas anderem als dem Verzicht auf ganze oder teilweise Rückzahlung. Als Subvention wird bei ihnen hier vor allem der Betrag der Zinsersparnis betrachtet. Öffentliche Kredite kommen in drei Formen vor:

1. sie können vollkommen zinsfrei sein
2. der Zinsfuß kann ermäßigt sein
3. es kann Verzinsung zu marktüblichem Zinsfuß verlangt werden.

Bei den beiden ersten Formen ist es klar, was als Subvention zu gelten hat. Sie wird bei Zinsfreiheit dargestellt durch den Betrag, den die Verzinsung gekostet hätte, bei Zinsermäßigung durch die Differenz zwischen dem Zinsbetrag, der bei Aufnahme des Kredits auf dem Kapitalmarkt erforderlich gewesen wäre, und der tatsächlichen Verzinsung. Es darf nicht angenommen werden, daß die Aufnahme des Kredits auf dem Kapitalmarkt zum marktüblichen Zinsfuß hätte stattfinden können. Daß hier die öffentliche Hand als Kreditgeber auftritt, ist meist ein Zeichen dafür, daß der private Kapitalmarkt versagt, weil der Kreditgewährung ein erhebliches Risiko innewohnt, für das eine höhere Risikoprämie als in dem marktüblichen Zinsfuß enthalten ist, angesetzt werden muß. Aus diesem Grunde tragen auch alle öffentlichen Kredite, bei denen keine Vorzugszinsen gewährt werden, Subventionscharakter. Bei ihnen hat die Differenz zwischen den Kosten des Kredits auf dem Kapitalmarkt und den Kosten bei Gewährung durch die öffentliche Hand als Subvention zu gelten.

---

70) Zachau-Mengers a. a. O. S. 7.
71) R. Schulz a. a. O. S. 640.

Für alle drei Formen der Kreditsubventionen liefern die Industriesubventionen seit 1924 Beispiele.

Zinslose Kredite erhielt der Mansfelder Kupferbergbau auf Grund der verschiedenen Subventionsabkommen mit der Reichs- und Staatsregierung[72]) (vom 23. 7. 1930 und vom 21. 1. 1931) und durch die Verordnung der Reichsregierung vom 27. 12. 1932[73]). Zinsfreiheit bestand für die ersten fünf Jahre der Laufzeit des 36 Millionenkredites des Reiches und des preußischen Staates zur Rationalisierung der oberschlesischen Eisenindustrie[74]). Das Darlehn für den Zinkbergbau im Jahre 1932 war ebenfalls zinsfrei[75]). Als zinsloses Darlehn sind auch gestundete fällige Zinsen während der Stundungszeit anzusehen.

Der schon erwähnte Kredit für die oberschlesische Eisenindustrie ist nach den ersten fünf Jahren Zinsfreiheit, für die restlichen 30 Jahre seiner Laufzeit durchweg sehr niedrig verzinslich. Die Verzinsung beträgt:

für die ersten 5 Jahre 0 %
für die folgenden 5 Jahre 1½ %
für die folgenden 10 Jahre 2 %
für die letzten 15 Jahre 4 %.

Sehr zahlreich sind die Beispiele für die öffentlichen Kredite, die ohne Zinsverbilligung gewährt wurden. Genannt seien folgende:

Subventionsempfänger	Höhe des Kredits		Subventionsgeber
Röchling [76])	37	Mill. RM.	Reich und Preußen
Vulkan-Werft [77])	15	" "	Reich und Preußen
Rheinmetall [78])	10	" "	Reich
Junkers-Werke [79])		" "	Reich
Phöbus-Film [80])	1,3	" "	Reich
Nüske-Werft [81])	0,435	" "	Preußen und Stettin
Stöwer-Werke [82])	0,6	" "	Stettin
Ostsee-Werft [83])		" "	Stettin
Linke-Hoffman [84])	2	" "	Breslau
Fuchs-Waggon [85])	0,2	" "	Heidelberg [86])

72) Industrie- und Handelszeitung 1931 Nr. 18.
73) Deutsche Allgemeine Zeitung 1932, 28. 12. und 29. 12.
74) Hochdörffer a. a. O. S. 29.
75) Berliner Tageblatt 1932 Nr. 304.
76) Maganzin d. Wirtschaft 1929 Nr. 37; Frankfurter Ztg. 1930 Nr. 827.
77) Magazin d. Wirtschaft 1927 Nr. 52; Hochdörffer a. a. O. S. 74.
78) Magazin d. Wirtschaft 1929 Nr. 18; Frankfurter Ztg. 1930 Nr. 827.
79) Hochdörfer a. a. O. S. 81; Magazin d. Wirtschaft 1929 Nr. 18; Deutsche Sparkassenzeitung 1926 Nr. 65.
80) Hochdörffer a. a. O. S. 32.
81) Magazin der Wirtschaft 1929 Nr. 32.
82) Magazin der Wirtschaft 1929 Nr. 46.
83) Frankfurter Zeitung 1930 Nr. 827.

c) Eventualsubventionen.

Unter Eventualsubventionen sind Kredit- oder Zinsgarantien der öffentlichen Hand zu verstehen, die sie bei der Kreditaufnahme von Unternehmungen, denen sie ihr besonderes Wohlwollen schenkt, dem Kreditgeber gegenüber übernimmt. Damit wird für den Kreditgeber das Risiko, daß er Verluste erleidet, stark eingeschränkt. Aber damit wird auch erst die Möglichkeit geschaffen, daß das betreffende Unternehmen neue Mittel erhält. Bei der Übernahme derartiger Garantien liegt zunächst keine direkte finanzielle Belastung des Subventionsgebers vor. Das hat dazu geführt, daß man sehr bereitwillig in der Übernahme von Bürgschaften gewesen ist. Sie sind wohl das beliebteste Mittel der Subventionierung der Nachkriegszeit gewesen. Es liegt aber in der Natur solcher Garantien, daß sie mehr oder minder große Verluste für den Garantierenden mit sich bringen. Hätte es sonst einer Garantie bedurft, wenn nicht ziemlich sicher mit Schwierigkeiten des Kreditnehmers gerechnet werden mußte? Wie hoch die eventuellen Verluste sein werden, ob sie den Garantiebetrag erreichen, oder ob sie sich nur auf einen Teil desselben beschränken, läßt sich nur bei genauer Kenntnis des Einzelfalls ungefähr veranschlagen. Jedenfalls ist bei der Übernahme derartiger Garantien durch die öffentliche Hand immer ein entsprechender Betrag im Budget für den Fall der Inanspruchnahme bereitzustellen. 1928 wurde vom Reich und dem preußischen Staate ein besonderer Fonds von 32 Millionen gebildet, der zur Übernahme von Garantien für gefährdete Unternehmungen in den Grenzgebieten diente. Aus ihm stammen die Mittel für die Garantie für den niederschlesischen Bergbau.

Auch in den Fällen, in denen keine Leistungen aus den Bürgschaftsverpflichtungen entstanden, hat eine Subventionierung stattgefunden; sie ist dann zahlenmäßig kaum zu veranschlagen. Für den Subventionsempfänger besteht sie in der Zunahme seiner Kreditwürdigkeit; andererseits „verringert sich natürlich (wenn auch nicht ganz, so doch zum guten Teil) die Kreditfähigkeit des Garantierenden im Umfang der gewährten Garantie, oder zum mindesten verringert sich das dem Garantierenden zur Verfügung stehende Kapitalangebot des Marktes und verschlechtert sich somit seine eigene Versorgung im Anleihebedarfsfall“[87]).

Besonders zu erwähnen sind die Russenkredite; sie wurden 1926/28 von den deutschen Banken den nach Rußland exportieren-

---

84) Frankfurter Zeitung 1929 Nr. 827.
85) ebd. 1929 Nr. 827.
86) In der Sparkassenzeitung 1926 Nr. 65 wird auch noch ein Reichskredit für den Stumm-Konzern von 12,5 Millionen RM. angegeben, über den in dem vorhandenen Material weitere Einzelheiten nicht zu finden waren.
87) Palyi a. a. O. S. 153.

den Industrien gewährt, die selbst nicht in der Lage waren, so lange Zahlungsfristen, wie sie die russischen Käufer verlangten, zu gewähren. Wegen des erheblichen Risikos, das diese Geschäfte für die Exportindustrien und damit für die den Export finanzierenden Banken mit sich brachten, mußten das Reich und die Länder eine Ausfallbürgschaft von 60 % der Fakturenbeträge übernehmen. Von diesen 60 % fielen 35 % auf das Reich und 25 % auf die Länder, in denen die exportierenden Industrien ansässig waren.

Eine Garantie in sehr eigenartiger Form wurde 1925 von dem preußischen Staat für Schulden des Stumm-Konzerns übernommen. Der Staat verpflichtete sich hier nicht, die Tilgung der Schulden des Konzerns bei dessen Unvermögen zu übernehmen, sondern er übernahm eine Optionspflicht für die dem Konzern gehörige Zeche „Minister Achenbach". Auf Verlangen des Konzerns sollte Preußen die Zeche zu einem bestimmten Preise kaufen, während es dem Konzern frei stand, von der Verpflichtung Preußens Gebrauch zu machen oder nicht. Auf diese Weise hatten die Gläubiger des Konzerns die Gewißheit, daß durch den Verkauf der Zeche an Preußen ihre Kredite wieder flüssig gemacht werden konnten[88]. Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht über die für die Industrien übernommenen Garantien.

Subventionsempfänger	Garantiebetrag	Subventionsgeber
Schichau[89]	16,5 Mill. RM.	Reich und Preußen
Vulkan-Werft[90]	15,0 " "	Reich und Preußen
Mechernicher Werke[91]	11,9 " "	Reich und Preußen
Niederschlesischer Bergbau[92]	11,0 " "	Reich und Preußen
Flachsindustrie[93]	9,0 " "	Reich
Phöbus-Film[94]	7,4 " "	Reich
Traktoren-Industrie[95]	6,0 " "	Reich
Stock-Motorpflug[96]	4,0 " "	Reich
Hannomag[97]	1,5 " "	Reich
Mannesmann[98]	8,5 " "	Reich
Komnick[99]	" "	Reich und Elbing
Görlitzer Waggonfabrik[100]	4,0 " "	Breslau
Gothaer Waggonfrabrik[101]	2,0 " "	Gotha und Eisenach
Uniongießerei Königsberg[102]	1,5 " "	Königsberg
Schmiedag[103]	0,6 " "	Hagen
Russenkredite[104]	219,6 " "	Reich und Länder
	(60 % von 356 Mill. Bankkrediten)	

88) Magazin der Wirtschaft 1925, S. 36.
89) Magajin der Wirtschaft 1928 Nr. 35, Nr. 50.
90) Deutsche Sparkassenztg. 1926 Nr. 65; Frankfurter Ztg. 1930 Nr. 827.
91) Frankfurter Zeitung 1930 Nr. 827.
92) Magazin der Wirtschaft 1928 Nr. 44. Hochdörffer S. 27.
93) Frankfurter Zeitung 1926 Nr. 275, 282, 331; Hochdörffer S. 42.

2. Indirekte Subventionen.

Indirekte Subventionen lassen sich unter den industriellen Subventionen in vier Formen beobachten. Sie bestehen in:

1. Steuernachlässen
2. Tarifermäßigungen
3. Befreiung von Sozialabgaben
4. Steuerstundungen.

Inwiefern die drei zuerst genannten Formen als Subventionen zu gelten haben, ist in Teil I begründet worden. Auch die unter 4 genannten Steuerstundungen haben Subventionscharakter. Man muß sie als zinsloses Darlehn für die Dauer der Steuerstundung ansehen. Während dieser Zeit ersparen sie dem steuerpflichtigen Unternehmen die Aufnahme von anderen Betriebskrediten und stehen für den Steuerempfänger nicht zur Verfügung. Subvention ist die Zinsersparnis auf der einen, der Zinsverlust auf der andern Seite.

Die Subventionierung durch Steuerpolitik ist eine Domäne der Gemeinden gewesen. An die Öffentlichkeit sind aber nur vereinzelte Fälle gelangt. Die Geheimhaltung solcher Begünstigungen, die sich wegen des gesetzlich festgelegten Grundsatzes der Steuergleichheit in die Form von Steuernachlässen kleideten, geschah aus naheliegenden Gründen. Was dem einen recht ist, ist dem andern billig! Ihr Bekanntwerden hätte die Kette der Gesuche um Steuernachläße nicht abreißen lassen. Weiteren Kreisen ist nur bekannt geworden, daß die Stadt Köln im Jahre 1929 der Firma Ford steuerliche Vorteile in Aussicht stellte[105]), und daß Karlsruhe den Berlin-Karlsruher Industriewerken Steuererleichterung versprach, wenn die Karlsruher Werke nicht geschlossen würden[106]).

Ein Versuch der Ufa aus dem Jahre 1927, 20 Millionen bereits gezahlte Steuern zurückerstattet und in Zukunft entsprechende Erleichterungen zu erhalten, schlug fehl[107]).

Tarifermäßigungen wurden dem Erzbergbau an Lahn, Sieg und Dill gewährt. Nach der Ablehnung des Gesuches im Jahre 1925 räumte die Reichsbahngesellschaft im November 1926 einen Aus-

94) Reichstagsdrucksache, III. Wahlperiode 1927/28 Nr. 4163, S. 6.
95) Hochdörffer a. a. O. S. 30.
96) Magazin der Wirtschaft 1930 Nr. 41.
97) Frankfurter Zeitung 1930 Nr. 827.
98) Frankfurter Zeitung 1926 Nr. 432; Deutsche Sparkassenztg. 1926 Nr. 65.
99) Magazin der Wirtschaft 1930 Nr. 27; Frankfurter Zeitung 1930, 827.
100) Magazin der Wirtschaft 1924 Nr. 44; Frankfurter Zeitung 1930, 827.
101) Magazin der Wirtschaft 1926 Nr. 44.
102) Frankfurter Zeitung 1930 Nr. 827.
103) Frankfurter Zeitung 1930 Nr. 827.
104) Hochdörffer a. a. O. S. 91.
105) Magazin der Wirtschaft 1930 Nr. 17. Frankfurter Ztg. 1930 Nr. 827.
106) Der Deutsche Volkswirt 1929 Nr. 46.
107) Magazin der Wirtschaft 1927 Nr. 7; Berliner Tageblatt 1928 Nr. 550.

nahmetarif für das Erzgebiet und für den Versand nach 62 Ruhrempfangsstationen ein[108]). Erneute Gewährung erniedrigter Frachtsätze für den Siegerländer Erzbergbau erfolgt am 1. 4. 1929[109]). Auch der Mansfelder Kupferbergbau wurde in dieser Weise begünstigt, indem für den Transport von Rohkupfer und Elektrolytkupfer, soweit es in Mansfelder Hütten aus deutschen Erzen gewonnen wurde, bis zum 31. März 1931 die Frachtsätze um 45 % ermäßigt wurden[110]).

Subventionen in Form von Befreiungen von Soziallasten kamen im Jahre 1931 vor, als durch eine Notverordnung vom 30. 10. die Untertagearbeiter des Ruhrbergbaues und ihre Arbeitgeber für Oktober und November von der Beitragspflicht zur Arbeitslosenversicherung befreit wurden[111]). Auch der sächsische, bayrische, niedersächsische und niederschlesische Steinkohlenbergbau erhielten vom 1. 10. 1931 bis zum 30. 11. 1931 dieselben Vergünstigungen[112]).

Ein Beispiel für Steuerstundung bietet die Zigaretteninduſtrie. Die Zigarettensteuer bestand zu Dreiviertel aus Banderolen-, zu einem Viertel aus Materialsteuer auf verarbeiteten Tabak. Erstere war 3 Monate und 18 Tage nach Verkauf an den Händler fällig, die Materialsteuer 6 Monate nach Verbringung des Tabaks in die Fabrik[113]). Für die Zeit zwischen Absatz der Ware an den Händler und der Fälligkeit der Steuern stellten die an die Händler weitergewälzten Steuerbeträge einen zinslosen Kredit für die Fabriken dar, der sie der Sorge um andere Betriebskredite enthob.

B) Einzelheiten über die Technik der Subventionierung.

Nach der Schilderung der einzelnen Subventionsformen, die für die Industrie seit 1924 Anwendung fanden, sind noch weitere Einzelheiten zu erwähnen, die erst ein vollständiges Bild von der Technik der Subventionierung geben.

1. Offene und versteckte Subventionen und die Zahlungstechnik.

Zunächst ist es von Interesse, ob die Subventionierung unter Kenntnis der Öffentlichkeit erfolgt, oder ob sie sich im geheimen abspielt. Man macht hier den Unterschied zwischen „offenen“ und „versteckten“ Subventionen[114]).

108) Hochdörffer a. a. O. S. 20.
109) Berliner Tageblatt 1930 vom 1. 10.
110) Die Bank 1930, S. 1251. Berliner Tageblatt 1930 Nr. 517.
111) RGBl. 1931 Nr. 65.
112) RGBl. 1931 Nr. 74.
113) Magazin der Wirtschaft 1927 Nr. 48.
114) Palyi a. a. O. S. 153/54.

Die offenen Subventionen müssen entweder durch ein Sondergesetz bewilligt oder in den Etat der gewährenden Stelle eingesetzt werden. Sofern es sich um Garantien des Reichs handelt, konnten sie auch auf dem Verwaltungswege von der Regierung mit Zustimmung des Haushaltsausschusses und des zuständigen Ausschusses des Reichsrats gegeben werden. Die rechtliche Grundlage für diese Subventionen war der seit 1924 mehrfach abgeänderte § 2 b des Haushaltsgesetzes. Während er in der Fassung von 1924 den Reichsminister der Finanzen allein zur Übernahme von Garantien ermächtigte, wurde er 1925 dahin abgeändert, daß die Genehmigung des Haushaltsausschusses erforderlich wurde. Damit sollte die Geheimhaltung von Garantien verhindert werden.

Versteckte Subventionen können direkt nur dann gewährt werden, wenn geheime Fonds existieren, die im Etat meist als sog. übertragbare Posten ausgewiesen wurden. Der bekannteste Fall einer versteckten Subvention ist die mehrfache Phöbus-Subventionierung, die aus dem Geheimfonds des Reichswehrministeriums erfolgte[115]).

Hinsichtlich der Zahlungstechnik läßt die Subventionsaktion eine große Anzahl von Möglichkeiten offen.

Die einzelne Subvention kann sowohl in einmaligen wie in mehreren regelmäßigen, auf bestimmte Zeit begrenzten Leistungen bestehen. Bei den letzteren können die einzelnen Leistungen gleiche, oder je nachdem, was für eine Bemessungsgrundlage vorhanden ist, verschiedene Höhe haben. So wurde z. B. die Zinksubvention vom Jahre 1932 in ihrer Gesamthöhe auf 6 Millionen RM. begrenzt. Die Zahlung erfolgte in monatlichen Darlehen, deren Höhe sich nach den Verlusten bei den Empfängern richtete, und die sich mit dem Schwanken der Zinkpreise entsprechend erhöhte oder erniedrigte. Die 1926/27 gewährte Subvention für den Erzbergbau an Lahn, Sieg und Dill richtete sich nach der Menge des geförderten Erzes. Ab November 1926 wurde der Zuschuß von 2 RM. auf eine Fördermenge von 160 000 to. begrenzt[116]). Diese Subvention hatte außerdem noch die Eigenart, daß sie allmählich abgebaut wurde, indem sich der Zuschuß von 2 RM. pro Tonne ab März 1927 um monatlich 0,10 RM. bis auf 1,20 RM. im September 1927 ermäßigte. Danach fiel er ganz weg, bis 1929 eine neue Subventionierung auf veränderter Grundlage stattfand.

2. Die Kombination verschiedener Subventionsformen und der Übergang einer Form in eine andere.

Bei einer Subventionsaktion ist oft nicht nur eine der oben genannten Formen angewandt worden, sondern die Subventionierung

115) Hochdörffer a. a. O. S. 32/33.
116) Hochdörffer a. a. O. S. 22/23.

bestand in der Kombination mehrerer Formen. So empfing Schichau gleichzeitig Zuschüsse und Kredite[117]), der Siegerländer Erzbergbau Zuschüsse, Tarif- und Steuerermäßigungen[118]). Die Stöwerwerke wurden zur selben Zeit durch Kredite und Aktienübernahme subventioniert[119]), und Hagen übernahm außer einer Garantie für ein Darlehn von 600 000 RM. an die Schmiedag auch noch die Zinszahlung dafür[120]).

Weiterhin ist zu beobachten, daß vielfach Übergänge einer Subventionsform in eine andere vorkommen. Oft mußte der Subventionsgeber auf die Rückzahlung von Krediten ganz oder teilweise verzichten. In solchen Fällen nimmt der ursprüngliche Kredit die Form einer Effektivsubvention an; die Subvention wird durch die Umwandlung des Darlehns in ein Geschenk intensiviert. Ein Beispiel ist der Verzicht des Reiches auf die Kredite für die Junkerswerke im Jahre 1926[121]). Bei derselben Gelegenheit gab das Reich auch seine Beteiligung an der Gesellschaft auf und gab für 7 Millionen RM. Aktien entschädigungslos zurück[122]). Auch diese Rückgabe stellt einen Zuschuß à fonds perdu dar. Es gibt aber Fälle, in denen zur Abdeckung von Subventionskrediten der Kreditgeber dadurch selbst die Mittel bereitstellte, daß er sich an dem subventionierten Unternehmen durch Aktienübernahme beteiligte oder Grundstücke von ihm kaufte. Dabei ist es meistens zu den erwähnten Überzahlungen gekommen, sodaß aus der Kreditsubvention eine Effektivsubvention wurde. Aus solchen Aktiengeschäften stammen die Reichsbeteiligungen an der Vulkan-Werft[123]) und an Rheinmetall[124]).

3. Echte und unechte Subventionen.

Bei allen oben genannten Subventionsformen muß ein Unterschied gemacht werden zwischen Subventionen, bei denen eine Gegenleistung durch den Subventionsempfänger stattfindet, und solchen, bei denen das nicht der Fall ist. Die sich bei dieser Unterscheidung ergebenden zwei Gruppen von Subventionen werden als „echte" und „unechte" Subventionen bezeichnet[125]). Als Gegenleistung muß auch die Erfüllung bestimmter Bedingungen gelten. Daher ist es auch üblich, diese beiden Gruppen als „bedingte" und „unbedingte" Subventionen zu bezeichnen[126]).

117) Magazin der Wirtschaft 1928 Nr. 50.
118) Berliner Tageblatt 1930 vom 1. 10.
119) Magazin der Wirtschaft 1929 Nr. 46.
120) Frankfurter Zeitung 1930 Nr. 827.
121) ebd.
122) Hochdörffer a. a. O. S. 81.
123) Magazin der Wirtschaft 1927 Nr. 21 und Nr. 52.
124) ebd. 1929 Nr. 18.
125) Die Staatsausgaben von Groß-Britannien, Frankreich, Belgien und Italien, S. 434.
126) Palyi a. a. O. S. 153/54.

Die Bedingungen, die bei der Gewährung von Industriesubventionen gesetzt werden, bestehen in der Hauptsache in Vorschriften über die Verwendung der Subventionsmittel. Neben Preisermäßigungen, die Bedingung für die Subventionierung des Siegerländer Erzbergbaues[127]) waren, wird die Weiterbeschäftigung von Arbeitern oder ihre Neueinstellung verlangt. So machte die Firma Elbers die rechtsverbindliche Zusage bei Subventionierung die ganze Belegschaft weiterzubeschäftigen[128]). Neueinstellungen waren auch Bedingung für die Zahlung der 400 Mark-Prämien des Papen-Programms, und von der Schmiedag wurden als Gegenleistung für das Darlehen, das von der Stadt Hagen verzinst und garantiert wurde, die Neueinstellung von 200 Mann verlangt[129]). Auch wurde zur Bedingung gemacht, daß Rationalisierungen vorgenommen werden z. B. bei der Subventionierung von Mansfeld[130]), dem Niederschlesischen Bergbau[131]) und der Oberschlesischen Eisenindustrie[132]). Bei anderen Subventionierungen wurde die Begünstigung nur einem bestimmten Teil des empfangenden Unternehmens zugedacht. Der Kredit für die Vulkan-Werft, für den das Reich und Preußen die Garantie übernahmen, war ausdrücklich nur für die Stettiner Werke bestimmt[133]).

Darüber hinaus kann die öffentliche Hand sich auch einen Einfluß auf die Leitung des Unternehmens ausbedingen. Das geschah bei Mansfeld[134]) und dem Niederschlesischen Bergbau[135]) durch die Entsendung eines Delegierten in den Aufsichtsrat. Am offensichtlichsten ist die Gegenleistung bei der Preisgabe von Eigentumsrechten. Nur ist zu beachten, daß für den Teil, der bei Beteiligungen und anderen Überzahlungen als Subvention zu gelten hat, die Objekte, die übereignet werden, keinen Gegenwert darstellen, daß vielmehr die Leistungen des Subventionsgebers und des Empfängers nicht äquivalent sind.

4. Subventionierung auf Umwegen.

Zu den Besonderheiten der Subventionstechnik gehört auch die Subventionierung auf Umwegen. Häufig ist der Empfänger der Subvention nicht identisch mit demjenigen, der durch sie begünstigt werden soll. Die Förderung ist hier Wirtschaften, die ihm vor- und nachgeordnet sind, zugedacht. Das Auseinanderfallen von Empfänger und Nutznießer beruht auf den sog. Ablenkungsvorgängen, über die in Teil IV noch näher gesprochen wird.

---

127) Hochdörffer a. a. O. S. 20.
128) Frankfurter Zeitung 1931 Nr. 611.
129) Deutsche Bergwerkszeitung 1930 Nr. 123.
130) Soziale Praxis 1931 Nr. 6.
131) Hochdörffer a. a. O. S. 27.
132) Hochdörffer a. a. O. S. 30.
133) Hochdörffer a. a. O. S. 74.
134) Soziale Praxis 1931 Nr. 6.
135) Hochdörffer a. a. O. S. 28.

IV. Die Wirkungen der Industriesubventionen.

A) Das Problem der Ermittlung der Subventionswirkungen.

Bei der Darstellung der Subventionswirkungen ergibt sich die Schwierigkeit ihrer Ermittlung. Es läßt sich nicht beweisen, daß eine bestimmte Reaktion unbedingt die Subvention zur Ursache hat, weil auch noch andere Faktoren zu ihrer Herbeiführung mitgewirkt haben können. Um den Beweis zu erbringen, daß ein bestimmter Tatbestand auf die erfolgte Subventionierung zurückzuführen ist, müßte man wissen, wie sich die Verhältnisse ohne Subvention entwickelt hätten. Da eine derartige Vergleichsmöglichkeit fehlt, muß immer damit gerechnet werden, daß die der Subvention zugeschriebene Wirkung auf andere Ursachen, zum mindesten mit auf andere Ursachen zurückgeht.

Wegen der Unsicherheit, konkrete Subventionswirkungen einwandfrei ermitteln zu können, muß bei ihrer Darstellung auf deduktivem Wege vorgegangen werden. Die so gewonnenen Ergebnisse sollen soweit wie möglich durch die Erfahrungstatsachen über die Industriesubventionen seit 1924 ergänzt und auf ihre Richtigkeit nachgeprüft werden. Es müssen aber auch Subventionswirkungen genannt werden, für die sich Beispiele nicht beibringen lassen, weil erst so ein vollständiges Bild von den Wirkungen der Industriesubventionen entsteht.

B) Die Wirkungen der Industriesubventionen.

1. Die Wirkungen auf die Verwendung der Produktionsmittel.

Die Betrachtung der Wirkungen der Industriesubventionen beginnt zweckmäßig mit der bei der Definition des Subventionsbegriffs gemachten Feststellung, daß Subventionen bei den Unternehmen, die sie empfangen, das bestehende Mißverhältnis zwischen Produktionskosten ihrer Ware und den erzielten Preisen beseitigen. Fände dieser Ausgleich zwischen Kosten und Preisen nicht statt, so müßte damit gerechnet werden, daß die betreffende Unternehmung nicht weiter hätte existieren können; denn auf die Dauer müssen die Kosten einer Unternehmung im Preise ihrer Produkte gedeckt werden. Es ist allerdings zu berücksichtigen, daß im Falle der Nichtsubventionierung vielleicht andere Faktoren die Stillegung ebenso wie die Subvention verhindert hätten.

Die genannte Wirkung der Subvention läßt sich an verschiedenen Industriesubventionen nachweisen. Bei diesen Beispielen tritt ganz klar hervor, daß durch die Subvention die Stillegung vereitelt worden ist.

Der Mansfelder Bergbau war im Juni 1930 wegen des Scheiterns der Verhandlungen mit den Gewerkschaften um einen 15%igen

Lohnabbau bereits ſtillgelegt worden. Als Ende Juli die Subventionsgewährung des Reiches und des preußiſchen Staates in Form von unverzinslichen Krediten erfolgte und nebenher eine Lohnſenkung von 9,5 % ſtattfand, wurde der Betrieb wieder aufgenommen. Ohne Subvention, durch die 9,5%ige Lohnſenkung allein, wäre das nicht möglich geweſen. Beim damaligen Kupferpreis betrug der Verluſt 9 Millionen RM. jährlich, der durch die vorgeſehene Lohnſenkung von 15% auf 7 Millionen RM. verringert werden ſollte. Wegen der geringeren Lohnſenkung erhöhte ſich dieſer Verluſt entſprechend und mußte anderweitig Deckung finden. In Höhe von 5,4 Millionen RM. fand er ſie bis Ende 1932 durch die bewilligte Subvention[1]).

Auch für den Erzbergbau an Lahn, Sieg und Dill wurde durch die Subvention die Stillegung verhindert. Sicherlich hätte man bei nichterfolgter Subventionierung andere Möglichkeiten für die Erhaltung einer eigenen Erzbaſis gefunden, die aus militäriſchen und deviſenpolitiſchen Gründen von Bedeutung war. Im Auguſt 1925 wurde ein großer Teil der Gruben ſtillgelegt. Es iſt nicht anzunehmen, daß die Montankonzerne an der Ruhr, zu denen die Siegerländer Gruben größtenteils gehören, und die 82 % des geförderten Erzes aufnahmen, dieſelben weiterbetrieben hätten. Die Möglichkeit, daß die Konzerne eine Verrechnung in ſich vorgenommen hätten, ſchied aus. In den Verhandlungen des 3. Unterausſchuſſes über die Rohſtoffverſorgung der deutſchen eiſenerzeugenden Induſtrie wurde von Sachverſtändigen darauf hingewieſen, daß die Werke, die die Siegerländer Erze verarbeiten, innerhalb der Weltwirtſchaft ſo ſtehen, „daß ſie, wenn ſie überhaupt noch etwas an dem Eiſen verdienen wollen, auf den letzten Pfennig im Erzpreis ſehen müſſen"[2]). Sie waren daher nicht in der Lage, ſtatt des billigen ausländiſchen Erzes das teure heimiſche zu verarbeiten und hätten von ſich aus die Gruben eingehen laſſen. Zuerſt wären natürlich die Grenzbetriebe mit den höchſten Koſten erlegen. Das ſind zum Teil aber gerade die Gruben, die am wenigſten aufgeſchloſſen ſind und aus dieſem Grunde höhere Koſten haben, die aber für die Zukunft noch reiche Ausbeute an Erz verſprechen. Einmal ſtillgelegt, wären ſie verſoffen und würden auch in Zeiten der Hochkonjunktur, wo ihre Förderung nach dem Sachverſtändigenbericht benötigt würde[3]), und wo die Förderungskoſten der Erze gedeckt würden, nicht mehr zur Verfügung ſtehen[4]).

1) Schück, Art. „Subventionen" in: Die Bank 1932, S. 1223.
2) Die Rohſtoffverſorgung der deutſchen eiſenerzeugenden Induſtrie. S. 163.
3) Die Rohſtoffverſorgung der deutſchen eiſenerzeugenden Induſtrie, S. 165.
4) Ob man die Entwicklung in einer Hochkonjunktur ſo optimiſtiſch beurteilen darf, erſcheint fraglich. Hochdörffer (S. 19) berichtet, daß der Erzbergbau auch ſchon vor dem Kriege als Notſtandsgebiet bekannt war, und daß damals die Rentabilität durch Frachtermäßigungen ermöglicht wurde. Die Rentabilitätsverhältniſſe werden durch das ſtändige Wachſen

Ganz offensichtlich ist die Verhinderung der Stillegung der Nüske-Werft in Stettin durch die Subvention. Die Werft war in Konkurs geraten, es lag bereits das Angebot einer Verschrottungsfirma vor, und sie hätte angesichts der Übersetzung der deutschen Werftindustrie ihr berechtigtes Ende gefunden, wenn nicht in letzter Minute die öffentliche Hand mit Subventionen ihren Weiterbestand ermöglicht hätte.

Ähnlich ist die Wirkung der Subvention in allen Fällen gewesen: ihre Tendenz, industriellen Unternehmen, die ohne Unterstützung zusammengebrochen wären, die weitere Existenz zu ermöglichen, ist unverkennbar.

Aus der Verhütung der Stillegung einer Unternehmung durch Subventionen ergibt sich ihre Wirkung auf die Produktionsfaktoren. Zweifellos bleiben sie weiterhin in der Unternehmung gebunden, während sie im Falle der Stillegung womöglich andere Verwendung hätten finden können. Auf dieses „womöglich" ist besonderer Nachdruck zu legen, denn bekanntlich stellen sich ja der von liberalen Wirtschaftspolitikern behaupteten freien Beweglichkeit von Kapital und Arbeit starke Widerstände entgegen. Die Frage, wie weit eine Abwanderung der Produktionsfaktoren aus einem Produktionszweig in einen anderen überhaupt möglich ist, wird später noch erörtert werden.

Außer den bei Subventionierung eines Unternehmens bereits in ihm gebundenen Produktionsfaktoren werden ihm durch die Subvention auch neue Produktionsmittel zugeführt. Am deutlichsten tritt das für das Kapital in Erscheinung. Wenn hier noch einmal ein Blick auf die Formen der Industriesubventionen geworfen wird, so zeigt sich, daß — abgesehen von den geringen Ausnahmen der sog. realen Subventionen — die Industriesubventionen in Geldleistungen oder in dem Erlaß finanzieller Verpflichtungen gegenüber der öffentlichen Hand bestehen. Dem subventionierten Unternehmen werden demnach Geldmittel zugeführt oder belassen, über die es ohne die Subventionierung nicht verfügt hätte. Woher diese Mittel stammen, interessiert in diesem Zusammenhang nicht weiter. Verwendung finden sie jedenfalls innerhalb der Unternehmung als Anlage- oder Betriebskapital. Genaue Angaben darüber, ob eine Subvention zu Neuinvestitionen oder für den laufenden Betrieb Verwendung gefunden hat, oder welcher Teil dem einen oder andern Zweck gedient hat, lassen sich nicht machen. Es bieten sich allerdings eine Reihe von Anhaltspunkten für diese Feststellung in den Bedingungen für die Subventionierung, auf Grund deren man ungefähr auf die Verwendung der Mittel schließen kann.

---

der fixen Kosten infolge der Teufenzunahme von 20 m im Jahr immer schlechter, sodaß Grohmann behauptet, der Siegerländer Erzbergbau befände sich eben „im Stadium natürlicher Erschöpfung" (Magazin der Wirtschaft 1928 Nr. 48).

Man kann behaupten, daß überall, wo mit der Subventionierung Betriebsverbesserungen stattgefunden haben, neue Investitionen vorgenommen worden sind. Das war der Fall z. B. bei Mansfeld, wo 1,4 Millionen RM. der gesamten jährlichen Subvention von 6,8 Millionen ausdrücklich zu diesem Zweck gegeben wurden[5]), oder im Siegerländer Erzbergbau, wo durch die Rationalisierungsmaßnahmen die Förderungskosten vermindert wurden. Auch die aktienmäßige Beteiligung der öffentlichen Hand bedeutet natürlich die Neuinvestition entsprechender Kapitalmengen.

Die Verbesserung der Produktionsmethoden wird meist auch eine Erhöhung der Qualität des Produktes mit sich gebracht haben. Als Folge der Subvention für die Flachsindustrie wird eine Qualitätsverbesserung des Gespinstes wegen der maschinellen Verarbeitung des Rohstoffes festgestellt[6]).

Die erwähnte Flachssubvention hat aber — und das war ihr Hauptzweck — vornehmlich zur Vermehrung des Betriebskapitals bei den Flachsröstereien und -Spinnereien gedient, damit diese in die Lage versetzt wurden, der Landwirtschaft ihre noch nicht abgesetzten Flachsvorräte abzunehmen. Alle Teile der Subvention, die wie hier für laufende Ausgaben, also für den Kauf von Rohstoffen, für die Zahlung von Löhnen und Gehältern Verwendung fanden, dienten der Verstärkung des Betriebskapitals. So z. B. auch die Subvention für den Zinkbergbau, die sich in ihrer Höhe nach der Differenz zwischen Kosten und Erlösen richtete und von Monat zu Monat schwankte. Mit den Krediten, die dem Zinkbergbau unverzinslich gewährt wurden, sollten keine technischen Verbesserungen vorgenommen werden, sondern sie waren dazu bestimmt, die Zinkbergwerksunternehmungen auf dem damaligen Stand zu erhalten[7]).

Allgemein kann festgestellt werden, daß da, wo die Subvention dazu diente, die Rentabilität durch Betriebsverbesserungen wiederherzustellen, sie zu Neuinvestitionen verwandt wurde, während sie als Ausgleich für nicht im Preis gedeckte Kosten zum Betriebskapital gerechnet werden muß. Bei den meisten Subventionen ist nicht genau festzustellen, in welcher Weise die neu zugeführten Kapitalien im einzelnen verwandt worden sind.

Die Unterscheidung, ob Subventionen als Anlage- oder als Betriebskapital dienen, ist wegen der verschiedenen Dauer der Bindung, die die Kapitalien erfahren, von Bedeutung. Ob die gesamte der Wirtschaft zur Verfügung stehende Kapitalmenge verknappt wird, ist fraglich. Es kann auch durch die Subventionierung eine vermehrte Kapitalbildung stattfinden, nämlich dann, wenn die Mittel, die für die Subvention erforderlich sind, aus dem Konsumtionsfonds bezahlt werden. Dann hat die Subvention als „Zwangsspar-

---

5) Industrie- und Handelszeitung 1931 Nr. 18.
6) Hochdörffer a. a. O. S. 42.
7) Deutsche Bergwerkszeitung 1932 Nr. 150.

kasse"[8]) gewirkt. Die vermehrte Kapitalbildung ist aber nicht ohne weiteres als Vorteil zu betrachten. Es ist denkbar, daß die Einschränkung des Konsums, auf dessen Kosten sie stattfindet, eine Kapitalentwertung in den Konsumgüterindustrien hervorruft.

Für den Produktionsfaktor Arbeit gilt ähnliches wie für das Kapital. Das Weiterbestehen des subventionierten Unternehmens hält auch eine bestimmte Menge Arbeiter gebunden, oder im Falle der Neugründung oder Ausdehnung einer Industrie werden neue Arbeitskräfte benötigt. Diese Wirkung der Subvention war es, wie bei der Darstellung der Motive der Industriesubventionen betont wurde, die in den meisten Fällen mit der Anlaß für die Subventionierung gewesen ist. Das „Freiwerden von Arbeitskraft", mit anderen Worten die Arbeitslosigkeit sollte mit Hilfe der Subventionen verhütet oder vermindert werden. Einzelne Subventionen, wie die Einstellungsprämien des Papenschen Wirtschaftsprogramms, zeigen ganz deutlich, daß sie eine Lenkung der Arbeitskraft bewirken sollen. Sie wurden erst gezahlt, wenn eine neue Arbeitskraft eingestellt wurde. Die Schmiedag mußte als Gegenleistung für die Garantieübernahme und Zinszahlung für ein Darlehn durch die Stadt Hagen 200 Arbeiter neu einstellen[9]). Bei anderen Subventionen tritt die Absicht, eine bestimmte Menge von Arbeitskräften in dem subventionierten Wirtschaftszweig festzuhalten, klar hervor. Die 1932 gewährte Subvention für den Siegerländer Erzbergbau machte die Beschäftigung von mindestens 5 000 Bergarbeitern zur Bedingung[10]), und die Subventionierung der Firma Elbers in Hagen geschah nur auf die rechtsverbindliche Zusage hin, die ganze Belegschaft weiterzubeschäftigen[11]).

So begrüßenswert diese Wirkung der Subvention auch auf den ersten Blick erscheint, so hat sie doch für die Volkswirtschaft insgesamt mehr Schaden als Nutzen gestiftet. Hiervon wird im nächsten Abschnitt noch näher gesprochen.

Bei der Betrachtung der Subventionswirkungen auf den dritten Produktionsfaktor, den Boden, interessiert weniger die Tatsache, daß Bodenteile von der subventionierten Industrie benutzt werden als die Frage, welcher Boden in Anspruch genommen wird. Damit wird die Standortsfrage berührt.

Die Standorte der Industrie bestimmen sich nach der Lehre von Alfred Weber[12]) durch die Transportkosten für Arbeit, Rohstoff und Absatz. Von dem ideellen nach diesen drei Standortsfaktoren errechneten Standort ergeben sich aber Abweichungen durch andere Faktoren, zu denen man auch Subventionen rechnen muß. Sie kön-

8) G. Colm a.a.O. S. 52.
9) Deutsche Bergwerkszeitung 1930 Nr. 123.
10) Frankfurter Ztg. 1932 Nr. 173/74; Deutsche Bergwerksztg. 1932 Nr. 135.
11) Frankfurter Zeitung 1931 Nr. 611.
12) A. Weber: Industrielle Standortslehre; G. d. S. Bd. VI S. 58 ff. ders.: Über den Standort der Industrie.

nen die Kosten des Standorts herabdrücken, sodaß also durch Subventionen, bei sonst gleichen Bedingungen, der subventionierte bei der Niederlassung von Industrien den Vorzug bekommt.

Dieser sog. „standortspolitische Subventionismus"[13]), der nach seiner ersten Anwendung im Merkantilismus in der neueren Zeit zuerst wieder von den Städten zum Zwecke der Heranziehung neuer Industrien betrieben wurde, diente heute, wie die Beispiele der Industriesubventionen zeigen, in erster Linie der Erhaltung des Standortes. Aber auch für die Heranziehung neuer Industrien mittels Subvention findet sich ein Beispiel:

Von den beiden Städten Düsseldorf und Köln kann man wohl behaupten, daß sie dieselben Standortsbedingungen für die Automobilfabrik Ford besaßen. Sie haben beide die gleiche Verkehrslage am Rhein, die gleiche Entfernung vom Kohlengebiet an der Ruhr, die gleichen Bedingungen für den Bezug von Elektrizität und Gas, und in beiden darf man dieselbe Qualität von geschulten Arbeitern voraussetzen, sodaß für die Niederlassung der Firma in Köln das Ausmaß der Subventionierung maßgebend gewesen sein wird.

Die Subvention braucht aber nicht, wie hier, zur „Agglomeration" von Industrien zu führen. Sie kann auch die gegenteilige Wirkung haben. Das kann dann eintreten, wenn das Reich — Gemeinden werden sich eine solche Last nicht aufbürden können — in industriearmer Gegend eine derartig umfangreiche Subventionierung vornimmt, daß alle Vorteile, die eine Großstadt bietet, aufgehoben und überboten werden. Geschehen könnte das durch kostenlose oder billige Bereitstellung von Gelände, Schaffung von Anschlußgleisen oder Hafenanlagen, Ansiedlung von Arbeitskräften, Lieferung billigen Stromes. Dieses Problem wird mit den Maßnahmen der nationalsozialistischen Wirtschaftspolitik akut, die als eine ihrer wichtigsten Aufgaben den strukturellen Umbau unserer Volkswirtschaft betrachtet und als Weg die „Verlagerung der verlagerungsfähigen Industrie aus der ungesunden, von dem spekulativen Wirtschaftssystem verursachten Zusammenballung heraus und planmäßige Einordnung in den landwirtschaftlichen Raum"[14]) wählt. Die geplante Industrialisierung Ostpreußens wird zum großen Teil auf diesem Wege geschehen müssen.

Die Lenkung der Produktionsfaktoren durch die Subvention, die hier geschildert wurde, bewirkt, daß in der subventionierten Industrie mehr Produktionsfaktoren gebunden werden, als nach reinen Rentabilitätsgründen gerechtfertigt wäre. Von liberaler Seite wird nachdrücklichst darauf hingewiesen, daß die ungerechtfertigterweise gebundenen Produktionsfaktoren an anderer Stelle der Volkswirtschaft fehlen müßten, wo sie rentable Verwendung gefunden hätten.

13) Heyde: Deutsche Gewerbepolitik, S. 92/93.
14) R. Fritsche: Art. „Planvolle Industrieumsiedlung" Rhein.-westf. Ztg. 1934 Nr. 111.

Daraus wird der Schluß gezogen, daß die Subvention der Erzielung eines maximalen Sozialprodukts entgegensteht. Das ist theoretisch wohl richtig. Aber wie liegen die Dinge in Wirklichkeit? Erstens ist das maximale Sozialprodukt überhaupt nicht das erstrebenswerteste Ziel der Wirtschaftspolitik. Es gibt genug überwirtschaftliche Gründe, die reine Rentabilitätserwägungen ausschließen, und aus denen gern eine schlechtere Güterversorgung in Kauf genommen wird, wenn ihr gegenüber mit Hilfe der Subvention ein nationaler oder sozialer Zweck, wie etwa die Erhaltung einer eigenen Erzbasis oder die Verringerung der Arbeitslosigkeit, oder eine aus militärischen Gründen zweckmäßige Stärkung deutscher Unternehmen in den Grenzgebieten erreicht werden kann. Von einer „Fehlleitung" der Produktionsfaktoren durch die Subvention kann dann keine Rede sein.

Die andere Frage ist: wie steht es überhaupt mit der Beweglichkeit der Produktionsfaktoren? Finden sie ohne Subvention tatsächlich den Weg in die rentabelsten Produktionszweige und würden mehr Güter erzeugt werden können? Für ungebundene Produktionsfaktoren besteht jedenfalls die Tendenz, die rentabelsten Unternehmen aufzusuchen. Anders, wenn es sich um solche handelt, die in einer Unternehmung gebunden waren und nun plötzlich keine Verwendung mehr in ihr finden. In den meisten Fällen ist für das Kapital, besonders dann, wenn es sich um Industrien mit fixem Kapital handelt, und auch für den beanspruchten Boden auf absehbare Zeit keine Verwendung zu anderen Zwecken als den ursprünglichen vorhanden. Ist eine bestimmte Menge Geldkapital erst einmal in Sachkapital umgewandelt, dann ist es aus mit der freien Beweglichkeit des Kapitals zu den Orten der rentabelsten Verwendung. Eine Mobilisierung kann, falls überhaupt möglich, nur unter großen Verlusten vorgenommen werden. Man stelle sich nur einmal vor, was bei Unrentabilität einer Eisenindustrie, die plötzlich stillgelegt werden muß, mit ihren Anlagen geschehen könnte. In Hochöfen läßt sich schlechterdings nichts anderes als Eisen produzieren. Einmal ausgeblasen, sind sie wertlos und könnnen allenfalls verschrottet werden.

Der benutzte Boden stände erst dann wieder für rentable Produktionen zur Verfügung, wenn die alten Anlagen abgerissen oder für einen neuen Zweck umgewandelt sind.

Für die Beweglichkeit der Arbeitskraft bestehen ähnliche Widerstände wie für das Kapital. Die freigesetzten Arbeiter einer Industrie können, falls andere Arbeitsplätze frei sind, nicht ohne weiteres dort Beschäftigung finden, weil andere Kenntnisse und Fertigkeiten verlangt werden. Die räumliche Entfernung zwischen Wohnung des Arbeiters und dem Arbeitsplatz spielt bei dem hochentwickelten Verkehrswesen heute nicht mehr die entscheidende Rolle. Wenn aber eine Umsiedlung der Arbeiter stattfinden muß, so zeigen sich deutlich die Widerstände, die der Beweglichkeit der Arbeitskraft entgegenstehen. Der schwerwiegendste Grund, der die Verwendung der freien

Arbeitskräfte in den letzten Jahren verhinderte, war jedoch die Tatsache, daß überhaupt keine freien Arbeitsplätze vorhanden waren.

Es ist also sehr fraglich, ob „bei freiem Spiel der Kräfte“ wirklich eine Verwendung der Produktionsmittel in den rentabelsten Wirtschaftszweigen stattgefunden hätte, sodaß ein größeres Sozialprodukt entstande wäre. Viel mehr spricht dafür, daß große Entwertungen von Kapital und Boden und vielleicht auch größere Freisetzung von Arbeitern stattgefunden hätten, die einen schwereren Schaden für die Volkswirtschaft bedeutet hätten als die etwaige Verminderung des Sozialprodukts.

Diese Feststellung darf aber nicht dazu führen, die Subvention schon deshalb, weil sie die Produktionsstätten erhält und damit eine plötzliche Entwertung von Kapital und Boden und die Freisetzung von Arbeitern verhindert, in jedem Falle als volkswirtschaftlich nützlich zu bezeichnen. Sie wirkt sich im Gegenteil sehr ungünstig für die Volkswirtschaft aus, wenn sie Unternehmungen erhält, die weder rentabel sind noch rentabel zu werden versprechen, und für deren Erhaltung auch keine überzeugenden überwirtschaftlichen Gründe angeführt werden können. Dann verursacht die Subvention allerdings eine schädliche Fehlleitung von Produktionsfaktoren. Sie schafft eine Struktur in der Industrie, die der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklungstendenz zuwiderläuft, und schaltet die dynamischen Faktoren aus der Wirtschaft aus. Es kann nicht Aufgabe der Wirtschaftspolitik sein, solchen Unternehmungen ständig auf Kosten der Allgemeinheit zu helfen. Nach Gewährung einer Subvention kann das Verlangen nach neuer Hilfe für solche Unternehmen nicht abgeschlagen werden, ohne daß sie zusammenbrechen. Daher ist es sinnlos, überhaupt Mittel für ihre Erhaltung aufzuwenden. Die oben geschilderten Widerstände gegen die Beweglichkeit der Produktionsfaktoren werden auf diese Weise nur noch vergrößert. Eine vernünftige Wirtschaftspolitik hat in solchen Fällen eine Anpassung an die tatsächliche Entwicklung der Volkswirtschaft zu fördern und etwaige Schwierigkeiten bei der Umstellung zu beheben. Die für diese Zwecke aufgewandten Mittel, die auch in Subventionen bestehen können, dienen dem Interesse der Allgemeinheit und nicht nur dem einzelner Kreise.

Als Beispiel für die Beeinflussung einer Industrie in einer der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung zuwiderlaufenden Richtung sind die Subventionen an die Werften zu nennen, unter denen wieder die Schichau-Subventionen besonders hervorgehoben werden müssen. Es war von vornherein ausgeschlossen, eine Werftindustrie zu erhalten, die dem Vorkriegsbedarf an Schiffen entsprach, der sich aber wegen des Wegfallens der Kriegsschiffe bis auf eine geringe Zahl, die Erhöhung der Fahrtgeschwindigkeit der neuen Schiffe und die Einschrumpfung des Welthandels in den letzten Jahren erheblich vermindert hatte. Als Beweis für die Übersetzung der deutschen Werft-

industrie darf auch die Tatsache gelten, daß wohl in keinem Industriezweig so viele Unternehmen wie in der Werftindustrie subventioniert werden mußten. Die überwirtschaftlichen Ziele waren mit Subventionen nicht zu erreichen. Auf die Frage, wie weit die Arbeitslosigkeit durch Subventionen bekämpft werden kann — ein Ziel, das die Werftsubventionen auch hatten — wird im nächsten Absatz eingegangen. Zur wirtschaftlichen Stärkung der deutschen Bevölkerung im Grenzland und zur Verhinderung ihrer Abwanderung waren z. B. die Schichau-Subventionen ein ungeeignetes Mittel. Die für Schichau aufgewandten Gelder hätten durch Verwendung für landwirtschaftliche Siedlung und die Gründung lebensfähiger Industrien in Ostpreußen, wie sie jetzt geplant wird, der Erreichung des erstrebten Zieles besser gedient und der Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft besser entsprochen, als durch das Festhalten von 6000 Arbeitern in einer hoffnungslos unrentablen Industrie.

Nach der Behandlung der Subventionswirkungen auf die Produktionsfaktoren und das Sozialprodukt wird im nächsten Abschnitt von den Wirkungen auf die Kapazität der subventionierten Industrie und die Preisbildung gesprochen.

2. Die Wirkung auf die Kapazität der subventionierten Industrie und die Preisbildung.

Die unter 1 geschilderte Wirkung der Subvention läßt in den subventionierten Industrien eine Produktionskapazität entstehen oder erhalten bleiben, die nicht der Marktlage entspricht. Die subventionierten Unternehmungen sind für die Befriedigung der augenblicklich vorhandenen Nachfrage nicht erforderlich. Wären sie dafür doch nötig, so hätte es keiner Subvention bedurft. Es entsteht also durch die Subventionierung der Industrie eine Disproportionalität zwischen Angebot und Nachfrage.

Wenn es nun das Ziel der Subventionierung ist, die größere Kapazität der Industrie und damit das größere Angebot zu erhalten, so muß die bestehende Disproportionalität zwischen Angebot und Nachfrage durch Erhöhung der Nachfrage ausgeglichen werden. Das kann einmal geschehen durch eine Verbesserung der Konjunktur, außerdem durch eine Senkung der Preise. Die Subventionspraxis zeigt, daß Preissenkungen als Folge von Subventionen sowohl beabsichtigt wie auch unbeabsichtigt auftreten.

Bekanntlich wurde die erste Subvention für den Siegerländer Erzbergbau nur unter der Bedingung gewährt, daß, entsprechend der pro Tonne gezahlten Subvention, eine Preissenkung von 2 RM. für die Tonne Erz vorgenommen wurde. Gleichzeitig wurden die technisch unvollkommenen Produktionsverfahren erheblich verbessert. Man versprach sich von der Preisermäßigung und der Rationalisierung eine so bedeutende Vermehrung der Nachfrage, daß durch

bessere Ausnutzung der Produktionsanlagen die Kosten soweit gesenkt werden könnten, um nach allmählichem Abbau der Subvention ganz ohne sie auskommen zu können. Das ist ein Verfahren, das vor allem bei Industrie mit stark degressiven Kosten Erfolg verspricht. Die Absicht, die Preise durch mit Hilfe der Subvention vorgenommene Betriebsverbesserungen zu senken und die Nachfrage zu erhöhen, liegt den verschiedensten Industriesubventionen zugrunde. So war der 6 Millionen-Kredit an die Traktorenindustrie, für den das Reich die Garantien übernahm, zu Rationalisierung und Zentralisierung der Produktion bestimmt. Die so erzielte Verbilligung der Traktoren erhöhte den Absatz, der noch durch eine ebenfalls mit Reichshilfe gegründete Finanzierungsgesellschaft für Landkraftmaschinen erleichtert wurde. Auch die Subvention für den Steinkohlenbergbau vom Jahre 1931, die in einer Befreiung von den Beiträgen zur Arbeitslosenversicherung bestand, hatte den Zweck, auf dem Wege einer Preissenkung eine Absatzsteigerung hervorzurufen, die aber wegen des geringen Ausmaßes der Preisermäßigung kaum in Erscheinung trat.

Wie weit die Nachfrage auf eine Preissenkung reagiert, hängt von ihrer Elastizität ab. Die Nachfrage nach Erzen, die man in der absteigenden Konjunktur als unelastisch bezeichnen muß, war wegen des Konjunkturaufschwungs im Jahre 1927 relativ elastisch, d. h. bei einer Preisermäßigung der Eisenerze des Siegerlandes nahm die Nachfrage relativ stark zu. Ebenso muß die Nachfrage nach Traktoren bei der Landwirtschaft als elastisch angesehen werden, während die Nachfrage nach Steinkohle zur Zeit der Subventionsgewährung, d. h. in einer Depressionsperiode, sehr unelastisch war und daher keine Absatzbelebung von der Subventionierung ausgehen konnte.

Wenn es also gelingt, mit Hilfe der Suvention die Produktion zu verbilligen und den Absatz zu erhöhen, kann der Ausgleich der Disproportionalität erreicht werden. Gelingt er nicht und kann er auch nicht durch eine aufsteigende Konjunktur entstehen, so ist ständig mit einem Auseinanderklaffen von Angebot und Nachfrage zu rechnen. Unter den anbietenden Unternehmen beginnt dann der Kampf um die Nachfrage, und es wird zu gegenseitigen Preisunterbietungen kommen, zu denen die subventionierten Unternehmen am ehesten in der Lage sind; entweder weil die Subvention so hoch bemessen ist, daß sie auch eine größere Differenz, als die zwischen Konkurrenzpreis und Erlösen deckt, oder weil es die subventionierten Unternehmen in der Hoffnung auf neue Unterstützungen auf den Verkauf zu Verlustpreisen ankommen lassen. Als Beispiel muß hier wieder die Werftindustrie, besonders die Schichau-Werft, angeführt werden, die sich vor allen anderen durch Verkauf zu Schleuderpreisen auszeichnete. Bei den öffentlichen Ausschreibungen eines Hamburger behördlichen Auftraggebers machten 8 deutsche Werften, darunter solche von Weltruf, Angebote, deren Durchschnitt sich auf 355 bis

360 000 RM. belief. Die einzige Firma, die aus dem Rahmen herausfiel, war die Schichau-Werft mit einem Angebot von 266 000 RM. Ihr Angebot lag also um 90 000 RM. unter dem mittleren Durchschnitt und um 70 000 RM. unter dem billigsten Angebot der anderen Werften[15]). In dem Bericht über den Vorfall wird nachgewiesen, daß das Angebot der Schichau-Werft 70—80 000 RM. unter den Selbstkosten liegen mußte, und daß die Werft demnach von vornherein mit dem Verlust gerechnet hat. Wie hätte er anders gedeckt werden können als durch Subvention?

Ebenso haben sich die subventionierten Deutschen Werke in Kiel ungerechtfertigte Preisunterbietungen zuschulden kommen lassen[16]), die noch schärfer zu verurteilen sind, weil es sich hier um ein Unternehmen der öffentlichen Hand handelt.

Die preissenkende Tendenz der Subvention ist nicht zu verkennen. Es gibt zwei verschiedene Wege, auf denen sie entstehen kann: erstens durch eine Stückkostensenkung, die auf Produktionsverbesserung oder auf besserer Ausnutzung der Kapazität beruhen kann; zweitens durch gegenseitige Preisunterbietungen der konkurrierenden Unternehmen, bei denen die subventionierte Unternehmung solange konkurrenzfähig bleibt, wie ihre Verluste aus den Schleuderverkäufen durch Subventionen gedeckt werden.

Durch die Preissenkung können natürlich auch die Preise für Waren, die mit den in der subventionierten Industrie hergestellten konkurrieren, gedrückt werden. Das tritt ein, wenn sich die Nachfrage von der konkurrierenden Ware weg und zu dem durch Subventionierung verbilligten Produkt hinwendet. Diese Gefahr bestand für die Braunkohlenpreise, als im Herbst 1931 der Steinkohlenbergbau von der Beitragspflicht zur Arbeitslosenversicherung befreit wurde. Aus diesem Grunde wurde von dem Mitteldeutschen Braunkohlenbergbau offiziell Einspruch gegen die Begünstigung des Ruhrkohlenbergbaues erhoben[17]).

Ein ähnlicher Protest wurde 1932 von bayrischer Seite laut, als der jetzt in Angriff genommene Bau einer Zinkhütte für oberschlesische Erze in Magdeburg wieder propagiert wurde. Man befürchtete, daß durch die Errichtung der Zinkhütte die Schwefelsäureindustrie in Heufeld (Oberbayern) vernichtet würde, weil die bei der Zinkverhüttung als Nebenprodukt anfallende Schwefelsäure wahrscheinlich billiger gewesen wäre als die in Heufeld produzierte. Ebenso wurde als Folge der Schaffung der neuen Anlage die Lahmlegung der Schwefelkiesgruben in Mitterteich erwartet[17a]).

Der konstatierte Einfluß der Subventionen auf die Preisbildung führt sehr leicht zu einer Auslese unter den konkurrierenden

15) Deutsche Bergwerkszeitung 1930 Nr. 181.
16) Deutsche Bergwerkszeitung 1930 Nr. 297.
17) Deutsche Bergwerksztg. 1931 Nr. 232; Berliner Tageblatt 1931 Nr. 466.
17a) Frankfurter Zeitung 1932 Nr. 591/92.

Unternehmungen, die dem Prinzip der Leistung entgegenläuft. Es kann sich ergeben, daß durch die starke Absatzintensität, die bei den Industrien mit Überkapazität vorhanden ist, die Preise derartig stark unterboten werden, daß nun anstelle des natürlichen Grenzbetriebs, d. h. des jetzt subventionierten Betriebs andere unrentabel werden, die veilleicht bisher ihre Kosten decken oder wenigstens besser decken konnten als der subventionierte Betrieb. Dann ist es durchaus möglich, daß diese ihrerseits um Subventionen anhalten müssen. Eine derartige Verschiebung der Wettbewerbslage bedeutet aber eine Auslese nach verkehrter Richtung. Über Bestehen oder Nichtbestehen einer Unternehmung entscheidet dann nicht mehr die technische Leistungsfähigkeit und die Tüchtigkeit von Arbeitern und Unternehmern, sondern der Erfolg bei der Erlangung von Subventionen. Beispiele dafür, daß in der Tat durch die Subventionierung weniger leistungsfähige Unternehmungen sich haben halten können, während gesunde, nicht unterstützte zugrunde gegangen sind, lassen sich nicht beibringen. Ebenso ist es unbestimmt, wie weit es die Absicht gewisser Unternehmer war, durch ruinöse Konkurrenz ihre Rivalen zum Zusammenbruch zu bringen. Die geschilderte Tendenz zeigt sich aber sehr ausgeprägt in der Werftindustrie, wo die subventionierten Werften, die weniger bedeutend waren, den großen Weltfirmen das Leben schwer machten.

Die destruktiven Wirkungen der Subventionen durch die Preisunterbietungen sind nicht zu befürchten bei der Subventionierung von Unternehmen, die keine inländischen Konkurrenten haben. Die Subvention für Mansfeld, den Erzbergbau an Lahn, Sieg und Dill und für die gesamte Zinkindustrie konnten niemals große Beunruhigung in die Märkte der Produkte dieser Industrien bringen.

Die preissenkende Wirkung der Subventionen braucht sich aber nicht auf den Inlandsmarkt zu beschränken. Wenn die subventionierten Unternehmen Dumpingkonkurrenz auf dem Weltmarkt betreiben, sodaß damit eine Verdrängung ausländischer Konkurrenten verbunden ist, so kann der Fall eintreten, daß das Ausland zu Gegenmaßnahmen schreitet, um die eigene Industrie wieder wettbewerbsfähiger zu machen.

Die durch Preisunterbietung ermöglichte billigere Belieferung des Auslandes als der heimischen Käufer kann gelegentlich angebracht sein, z. B. dann, wenn damit die Erhaltung eines Auslandsmarktes ermöglicht wird, oder wenn die so erzielte zusätzliche Ausfuhr überhaupt erst ein rentables Arbeiten der inländischen Industrie zuläßt. Dann hat die zusätzliche Ausfuhr auch eine vermehrte Arbeitsgelegenheit für heimische Arbeiter zur Folge.

Im allgemeinen bedeutet aber das mittels Dumpingausfuhr erzielte Plus in der Zahlungsbilanz keinen Vorteil; denn das Aktivum, das durch Ausfuhr der Ware entsteht, ist nicht gleichwertig mit dem, was der heimischen Volkswirtschaft entzogen wird. Der

Teil, um den die Subvention, also der heimische Steuerzahler, die betreffende Ware verbilligte, bedeutet einen Verlust für die heimische Volkswirtschaft, der sich höchstens mit Rücksicht auf eine angespannte Devisenlage rechtfertigen läßt.

Aber noch unter einem weiteren Gesichtspunkt ist die Dumpingausfuhr als schädlich anzusehen, nämlich dann, wenn das Ausland in die Lage versetzt wird, mit den billig erworbenen Produkten der heimischen Produktion Konkurrenz zu machen. Wenn also die Schichau-Werft und die Deutschen Werke in Kiel Dumpingausfuhr mit Schiffen trieben, so ist davon womöglich eine Verbilligung der Frachten auf diesen Schiffen und eine Unterbietung der deutschen Reedereien zu erwarten. Auf die Gefahr, die durch eine so ermöglichte höhere Konkurrenzfähigkeit des Auslandes gegenüber Deutschland entsteht, weist auch Danielcik hin[18]), der betont, daß es gar nicht darauf ankomme, möglichst viel und um jeden Preis zu exportieren, sondern daß auch die Ausfuhr mit Rücksicht auf die Allgemeinwirtschaft zu erfolgen habe. Diese Rücksicht muß man aber bei der verbilligten Ausfuhr von Schiffen vermissen.

Nachdem diese Wirkungen der Subvention geschildert worden sind, gewinnt man auch ein Urteil über ihre Eignung zu arbeitspolitischen Zwecken. Eine Verhütung oder Verminderung der Arbeitslosigkeit kann die Subvention nur dann bewirken, wenn sich die Nachfrage nach den Produkten der subventionierten Industrie erhöht. Andernfalls wäre sie nicht mit einem heute sehr geläufigen Ausdruck gesagt eine „organische" Arbeitsbeschaffungsmaßnahme, sondern eine unorganische. Wird die Nachfrage nicht erhöht, sondern hat die Subvention nur die Wirkung, das subventionierte Unternehmen zu erhalten, so entsteht für alle Arbeiter der übersetzten Industrie ständige Unsicherheit über die Erhaltung ihrer Arbeitsstelle, bis schließlich durch die geschilderten Preisunterbietungen die unvermeidliche Ausscheidung unter den konkurrierenden Unternehmen stattfindet. Dann werden zwar nicht die Arbeiter des subventionierten Unternehmens, sondern die eines anderen freigesetzt. Es findet demnach in solchen Fällen keine Verminderung oder Verhütung, sondern nur eine Verschiebung der Arbeitslosigkeit statt, die volkswirtschaftlich nur schädlich ist, weil die am wenigsten leistungsfähigen Unternehmen in Betrieb gehalten werden, wogegen leistungsfähigere ausscheiden müssen. Man kann also die Subvention für die Industrie nicht damit rechtfertigen, daß sie eine Vergrößerung der Arbeitslosigkeit verhüten. Ihre Eignung zu arbeitspolitischen Zwecken ist von der Entwicklung der Nachfrage abhängig.

Es könnte hier der Einwand erhoben werden, daß die Erhaltung einer möglichst großen Zahl von Unternehmungen für die Befriedigung einer bestimmten Nachfrage im Interesse der Arbeitsbeschaffung liege. Das ist solange richtig, als die auf die einzelnen Unter-

18) Danielcik, Neuaufbau des deutschen Außenhandels, S. 30.

nehmen entfallende Produktionsquote die Rentabilität gewährleistet. Wegen der großen Bedeutung der fixen Kosten, im industriellen Produktionsprozeß kann die Produktionsmenge nicht unter eine gewisse Grenze gedrückt werden, ohne daß die Rentabilität verloren geht. Es muß unter solchen Umständen, wenn nicht mit einer späteren Erhöhung der Nachfrage gerechnet werden kann, eine Ausscheidung unter den Unternehmen stattfinden, die von einer Freisetzung von Arbeitern in der betreffenden Industrie begleitet ist, die man auch nicht vergeblich durch Subventionierung hinzuhalten versuchen sollte. Die Subventionsmittel fänden bessere Verwendung bei der Schaffung von Dauerarbeitsplätzen für die freigesetzten Arbeiter, etwa durch Umstellung der unrentablen Unternehmen auf rentable Produktionsmöglichkeiten, als daß mit ihrer Hilfe Produkte hergestellt werden, für die keine Absatzmöglichkeit besteht, wodurch die beschäftigten Arbeiter der gesamten Industrie bis zur Ausscheidung der überflüssigen Unternehmen auf unsicherem Boden stehen. Damit wird auch die in der Hauptsache aus arbeitspolitischen Gründen betriebene kommunale Subventionspolitik ins rechte Licht gerückt: Für die einzelne Gemeinde konnte die Subventionierung unter Umständen einen Vorteil bedeuten und die vergleichsweise Rechnung zwischen den Kosten für Wohlfahrtslasten und den Kosten der Subvention ein Plus ergeben. Für die gesamte Volkswirtschaft mußte sie schädlich wirken. Aber auch für die Städte selbst ergaben sich gelegentlich wesentliche Nachteile, die den Gewinn aus der Subventionierung illusorisch machten. Es ist vorgekommen, daß bei der Subventionierung einer Gesenkschmiede durch ein zinsloses Darlehn von seiten einer Stadt auswärtige Konkurrenzunternehmen des subventionierten Werkes sich energisch gegen eine solche Begünstigung wehrten. Sie vergaben nämlich keine Aufträge mehr an die kleinen und mittleren Unternehmen in der subventionierenden Stadt, wodurch wohl der Vorteil, der durch die mit der Subventionierung verbundenen Neueinstellung von 200 Arbeitern entstand, seinen Ausgleich gefunden haben wird[19]).

Zum Schluß des Kapitels über die Wirkungen der Subvention auf die Kapazität und die Preisbildung muß noch zu einer von Marshall und Pigou vorgebrachten Begründung der Subvention Stellung genommen werden. Marshall[20]) behauptet, und Pigou[21]) schließt sich ihm an, daß die Gewährung von Subventionen an Unternehmen, die mit degressiven Kosten produzieren, deren Warenpreise um mehr als den Betrag der Subvention fallen lassen. Diese

19) Deutsche Bergwerkszeitung 1932 Nr. 20. In dem zitierten Beispiel sind weder der Name des Unternehmens noch die Stadt genannt. Offenbar handelt es sich aber um die Subventionierung der Schmiedag durch die Stadt Hagen.
20) Marshall Principles of Economics, Dtsch. Ausg.
21) Pigou: Economics of Welfare. S. 449/50.

Möglichkeit besteht ganz zweifellos. Colm steht zwar auf dem Standpunkt, „die verbilligende Wirkung für die übrigen Wirtschaftszweige kann höchstens soviel betragen wie der Zuschuß ausmacht“[22]), aber es ist schon richtig, daß die mit Hilfe der Subvention erzielte Preissenkung die Produktionsmenge und damit die Ausnutzung der Produktionsanlagen erhöht, als deren Folge eine weitere Senkung der Stückkosten eintreten kann. Der Nachweis für die Richtigkeit dieser Behauptung wird auch von Barone[23]) und M. St. Braun[24]) erbracht.

Es fragt sich nun aber, ob die Tatsache der Degressivität der Kosten bei einzelnen Unternehmen schon ein Grund für deren Subventionierung ist, wie Marshall und Pigou annehmen. Für die deutschen Verhältnisse muß zunächst einmal festgestellt werden, daß dann zahlreiche Industrien hätten subventioniert werden müssen, da ihre Kapazität nicht voll ausgenützt war. Im übrigen muß man M. St. Braun beipflichten, wenn sie sagt, die Degression sei ein Zeichen dafür, „daß hier Kapital in einer Form angelegt worden sei, die den realen Nachfrageverhältnissen nicht entspricht“[25]). Die Anpassung an die realen Nachfrageverhältnisse ist — wie schon früher betont wurde — meist ein Vorgang, der wegen der erschwerten Beweglichkeit der Produktionsfaktoren sehr schmerzhafte Folgen zeitigt, die es zu lindern gilt, die aber nicht als Grund für dauernde Subventionierung gelten können. Denn die für die Subventionierung benötigten Mittel werden der übrigen Wirtschaft entzogen und stehen für die Befriedigung von dringlicheren Bedürfnissen nicht zur Verfügung. Ermöglicht die Subvention ein allmähliches Hineinwachsen der Nachfrage in die Anlage, oder dient sie einem überwirtschaftlichen Ziele, so ist eine Einschränkung der individuellen Bedürfnisse angebracht. Die Tatsache der Degressivität allein kann jedoch keine Subvention rechtfertigen.

3. Die Wirkung auf die Selbständigkeit der subventionierten Unternehmen.

Subventionen bringen in der Regel eine mehr oder minder große Einschränkung der Selbständigkeit für das Unternehmen, das sie empfängt, mit sich. Diese Tatsache wurde schon bei den „unechten“ Subventionen gestreift. Der Grad der Einbuße an Selbständigkeit ist im einzelnen recht verschieden. Er kann, mit der Setzung von Bedingungen angefangen, das subventionierte Unternehmen durch Beteiligung unter so starken öffentlichen Einfluß bringen, daß bis zur völligen Sozialisierung nur noch ein Schritt ist. Es wird behauptet, die Unterstützung privater Unternehmungen durch Subven-

---

22) G. Colm a. a. O. S. 52.
23) Barone: Grundz. d. theoret. Nationalökonomie, S. 33.
24) M. St. Braun: Theorie der staatl. Wirtschaftspol., S. 178.
25) Braun a. a. O. S. 183.

tionen sei besonders in den Jahren 1925/26 aus dem Grunde erfolgt, um die öffentliche Hand an den betreffenden Unternehmen zu beteiligen und auf diesem Wege die „kalte Sozialisierung" vorzunehmen[26]). Wie dem auch sei, unbestreitbar ist jedenfalls die Wirkung der Subvention, die subventionierten Unternehmen in verschiedenem Grade unter den Einfluß der öffentlichen Hand zu stellen.

Wenn auch die Setzung von Bedingungen noch keine wesentliche Einbuße an Selbständigkeit bedeutet, so verursacht sie doch zweifellos eine Verringerung der Dispositionsfreiheit. Je nach dem Inhalt der Bedingungen sind die subventionierten Unternehmen in verschiedener Weise gebunden. Die Bindungen können auf dem Gebiete der Preispolitik liegen, sie können Einstellung und Entlassung von Arbeitskräften, Einschränkung oder Ausdehnung der Produktion betreffen. Beispiele hierfür sind bei Behandlung der bedingten Subventionen (Teil III, 3) genannt worden.

Stärker ist schon die Einbuße an Selbständigkeit, wenn außer der Setzung von Bedingungen mit der Subvention ein Aufsichtsrecht der öffentlichen Hand über die Geschäftsführung verbunden ist. Mag auch durch einen Delegierten im Aufsichtsrat, wie bei Mansfeld und dem Niederschlesischen Bergbau, kein allzugroßer Einfluß auf die Verwaltung ausgeübt werden können, so ist doch hier schon ein Organ vorhanden, das im Gegensatz zu dem Privatinteresse mit der Wahrung des Allgemeininteresses betraut ist.

Am ausgeprägtesten tritt aber die Beschränkung in Erscheinung durch Eigentumserwerb der öffentlichen Hand an dem subventionierten Unternehmen. Es wurde gezeigt, daß sich die Beteiligung oft aus der Umwandlung anderer Subventionen, in erster Linie Kredite, deren Rückzahlung nicht möglich war, ergab. Daher wird mit der Behauptung nicht zuviel gesagt, daß auch schon den Kreditsubventionen die Tendenz zu öffentlicher Beteiligung innewohnt.

In diesem Zusammenhang muß auch die Notverordnung zur Wiederbelebung der Wirtschaft vom 4. 10. 1932[27]) genannt werden, durch die eine Gehaltsregelung für die leitenden Beamten subventionierter Unternehmen getroffen wurde. Hiernach sollten die bestehenden Privatverträge so abgeändert werden, daß die gezahlten Gehälter denen in vergleichbaren Stellen der Reichsverwaltung angepaßt wurden.

Es fragt sich nun, welche Berechtigung die Einflußnahme der öffentlichen Hand auf die privaten Unternehmen besitzt. Bei entschiedener Ablehnung des Versuchs, durch Subventionen eine „kalte Sozialisierung" herbeizuführen, kann doch dem Einfluß der öffentlichen Hand auf die subventionierten Unternehmen die Berechtigung nicht abgesprochen werden. Wenn ein privates Unternehmen öffent-

---

26) Deutsche Bergwerkszeitung 1930, S. 155.
27) RGBl. 1932 Nr. 57.

liche Mittel in Anspruch nimmt, so muß es sich auch gefallen lassen, daß ihm über die Verwendung Vorschriften gemacht werden, und daß vor allem bei größeren Summen auch ein Aufsichtsrecht über die Geschäftsführung eingeräumt wird. Das ist durchaus kein unbilliges Verlangen der öffentlichen Hand, sondern sogar ihre Pflicht den Steuerzahlern gegenüber. Sie hat dafür Sorge zu tragen, daß die Mittel, die der Gesamtheit der Steuerzahler entzogen werden, in gemeinnütziger Weise bei den einzelnen Unternehmen Verwendung finden. So ist auch der Eingriff in die privaten Anstellungsverträge wegen der Gehaltshöhe zu verstehen. Es geht nicht an, daß in unterstützten Unternehmen unverhältnismäßig hohe Gehälter gezahlt werden.

4. Die Ablenkungsvorgänge.

Die Setzung von Bedingungen für die Verwendung der Subvention führt zur Betrachtung der sog. „Ablenkungs-" oder „Abwälzungsvorgänge"[28]) bei der Subventionierung, die ein ungefähres Bild von der Fernwirkung der Subventionierung geben. Das sind Erscheinungen, die den Steuerüberwälzungen ähnlich sind. Die Ablenkung der Subvention besteht jedoch nicht, wie die Steuerüberwälzung, in der Weitergabe einer Belastung der Produktion, sondern in der Übertragung eines Vorteils. So wie bei der Steuerüberwälzung nicht der Steuerpflichtige der Steuerträger ist, so ist auch bei der Subventionsablenkung nicht der Empfänger der eigentliche Nutznießer. Eine Ablenkung findet mehr oder weniger bei jeder Subventionierung statt. Sie besteht nicht in der Übertragung des gesamten durch die Subvention gewährten Vorteils auf andere Wirtschaftssubjekte, sondern es werden Teile vom Empfänger selbst in Anspruch genommen.

Man bezeichnet die Ablenkung auch als „indirekte Subventionierung"[29]). Es besteht dazu ein Recht, denn die Subvention kommt einer Unternehmung auf dem Umweg über eine andere zugute. Diese Ausdrucksweise wird hier aber nicht übernommen, da die Bezeichnung „indirekte Subvention" oben in Bezug auf die Leistungsart angewandt worden ist.

Die Ablenkungsvorgänge sind vom Subventionsgeber großenteils beabsichtigt, und er sucht sie durch die Setzung von Bedingungen der genannten Art herbeizuführen, weil er nicht nur einen einzelnen Wirtschaftszweig fördern will. Besonders bei den sog. Ankurbelungssubventionen wird mit weitgehender Weitergabe an andere Wirtschaftssubjekte gerechnet. Die Ablenkung kann aber auch Wirkungen haben, die höchst unerwünscht und volkswirtschaftlich schädlich sind.

28) Siegert a. a. O. S. 72.
29) Siegert a. a. O. S. 4.

Die Ablenkung kann sich nach zwei Richtungen hin abspielen:

1. Sie kann nach rückwärts erfolgen, d. h. die Lieferanten des Empfängers sind die Nutznießer. Dabei kann sie bewirken, daß dem Lieferanten höhere Preise für seine Produkte bezahlt werden, oder daß ein Absinken der Preise verhindert wird. Eine solche Ablenkung nach rückwärts fand teilweise mit der Subvention für die Flachsindustrie statt. Der 9 Millionenkredit, für den die Reichsgarantie übernommen wurde, sollte die Flachsverarbeitungsanstalten in die Lage versetzen, der Landwirtschaft, die noch auf einem Teil ihrer vorjährigen Ernte saß, die Flachsvorräte abzunehmen, sodaß sie nicht zu Schleuderpreisen verkauft zu werden brauchten[30]. Außerdem ist aber ein Teil der Subvention den Flachsverarbeitungsanstalten selbst zugute gekommen, wodurch ihnen die Vornahme von Rationalisierungen ermöglicht wurde. Ein weiteres Beispiel für die Rückwälzung der Subvention bietet der 100 Millionenkredit des Stahlvereins an die Reichsbahn, für den das Reich die Zinszahlung übernahm. Empfänger war zwar die Reichsbahn, aber Nutznießer war und sollte sein die Schwerindustrie, der durch den 100 Millionenauftrag der Reichsbahn Beschäftigung verschafft werden sollte.

2. Die Ablenkung vollzieht sich nach vorwärts und die Abnehmer der subventionierten Industrie werden begünstigt, etwa indem Preisermäßigungen erwirkt werden oder eine Erhöhung der Preise verhindert wird. Es ist schon mehrfach erwähnt worden, daß die Vornahme von Preisermäßigungen häufig Bedingung für die Subventionierung war. So z. B. bei der Befreiung des Steinkohlenbergbaues an der Ruhr, in Sachsen und Bayern von der Beitragspflicht zur Arbeitslosenversicherung. Die Subventionen für den Siegerländer Erzbergbau vom Jahre 1927 und die Traktorenindustrie, mit denen zwar auch Preissenkungen verbunden waren, lassen sich hier nicht anführen, da diese Preissenkungen wegen der billigen ausländischen Konkurrenz keinen Vorteil für die heimischen Käufer der verbilligten Produkte bedeuteten.

Auch das Ausland kann durch Subventionen für die heimische Industrie begünstigt werden, wenn es infolge der Subventionierung billiger kaufen kann als ohne sie. So sind z. B. die ausländischen Reeder Nutznießer der deutschen Werftsubvention gewesen, weil sie durch die gegenseitigen Preisunterbietungen der heimischen Werften billige Schiffe erwerben konnten. Hier zeigt sich, wie die Ablenkung sich schädlich für die heimische Volkswirtschaft auswirkt. Denn die verbilligten Schiffe gestatten es dem Ausland, auch die Frachten zu senken und damit die Wettbewerbslage zu Ungunsten der heimischen Reeder zu verschieben.

---

30) Frankfurter Zeitung 1926 Nr. 282.

Damit sind die verschiedenen Ablenkungsmöglichkeiten nur angedeutet, der Ablenkungsprozeß ist aber mit den genannten Wirkungen keinesfalls beendet. Die Subvention kann z. B. beim Empfänger und auch bei dem vor- oder nachgeordneten Unternehmen den Arbeitern, Angestellten oder Aktionären zugute kommen. Die verschiedenen Möglichkeiten können hier aber nicht aufgezählt werden.

5. Die Wirkung auf die Wirtschafts- und Steuermoral.

Eine Darstellung der Subventionswirkungen wäre unvollständig, wenn nicht auch ihr Einfluß auf den wirtschaftenden Menschen, besonders den Unternehmer, berücksichtigt würde. Es ist hinreichend betont worden, daß die Subvention womöglich eine Begünstigung schlechtgeleiteter, rückständiger Unternehmen auf Kosten der gutgeleiteten bedeutet, daß daher die Auslese nicht mehr nach dem Leistungsprinzip stattfindet. Eine solche Wirtschaftspolitik muß zum Ruin jeder gesunden Wirtschaftsmoral führen. Der Selbsthilfegedanke wird bei den subventionierten Unternehmen eingeschläfert. Man wiegt sich in der Hoffnung, daß bei neuen Schwierigkeiten die öffentliche Hand wieder helfend eingreift, und entrüstet sich sogar noch, wenn der wiederholten Subventionierung Widerstände entgegengesetzt werden. Man spricht von der Wahrung nationaler Belange und meint die persönlichen Interessen; man weist auf die drohende Gefahr vermehrter Arbeitslosigkeit hin und fürchtet am meisten um die eigene Stellung.

Derartige schlechte Beispiele machen Schule, und die Untergrabung der Unternehmermoral, insbesondere die Einschläferung des Verantwortungsgefühls und des Strebens nach Höchstleistungen überträgt sich auch auf bisher gesunde Unternehmen, in denen die Dispositionen nicht mehr mit der gewohnten Sorgfalt getroffen werden. Es besteht ja die Hoffnung, bei Fehldispositionen die Verluste nicht selbst tragen zu müssen, sondern sie der Allgemeinheit aufbürden zu können. Durch großzügige Behandlung von Subventionsgesuchen haben die Regierungen diesen Standpunkt zum Teil selbst gefördert. Und so ist es zu erklären, daß nach der Genehmigung eines Subventionsgesuches eine Flut von neuen auftauchte. Die Tatsachen, die zur Bewilligung der Subvention geführt haben, werden plötzlich bei anderen Unternehmungen auch entdeckt, und es wird von ihnen jedenfalls der Versuch gemacht, auch öffentliche Mittel zu erlangen. Auf diese Weise gewinnt die Subvention den Charakter einer „Erfolglosen-Fürsorge“ und das Schlagwort von der „Sozialisierung der Verluste“ bekommt einen wahren Sinn.

Wie darf man sich wundern, wenn angesichts einer solchen Wirtschaftspolitik auch die Steuermoral ankränkelt? Zu ihrer Erhaltung ist das Bewußtsein, für welchen ideellen Zweck die Steuern

bezahlt werden, von größter Wichtigkeit. Daher ist es nicht verwunderlich, wenn der Steuerzahler sich dagegen sträubt, daß aus seiner eigenen, schwer um die Existenz ringenden Unternehmung Gelder herausgepreßt werden, die nur der Erziehung eines „Staatsrentnertums“ unter den Unternehmern dienen. Man muß R. Ruprecht darin zustimmen, wenn er sagt: „Man kann es dem Steuerpflichtigen umso weniger verdenken, daß er sich gegen eine sinnlose Bewirtschaftung der öffentlichen Gelder wehrt, als das System des damit betriebenen 'Subventionismus' die denkbar ungerechteste Verwendung von Steuergeldern ist, und die Steuerpflichtigen geradezu zu leichtsinniger Finanzgebarung erzieht“[31]).

Selbst die Arbeitermoral wird der Gefahr des Verfalls ausgesetzt, wenn der Arbeiter das Bewußtsein erlangt, daß mangelnde Rentabilität nicht durch Leistungssteigerung von Unternehmer und Belegschaft eingeholt werden muß, sondern die öffentliche Hand bereit ist, bestehende Verluste zu decken. Mit der Abkehr vom Leistungsprinzip ist aber der Anfang gemacht für das Absinken einer ganzen Volkswirtschaft auf ein tieferes Niveau!

Was für Schleichwege bei der Erlangung von Subventionen gegangen werden, läßt sich nur vermuten. Bei Subventionen, die der parlamentarischen Genehmigung nicht bedürfen, sondern auf dem Verwaltungswege gewährt werden, ist ein starker Anreiz zu Bestechungen gegeben, und bei der Gewährung durch das Parlament gab die politische Macht gewisser Parteien die Möglichkeit der Begünstigung der eigenen politischen Anhänger durch wirtschaftspolitische Maßnahmen, sodaß nicht das allgemeine Wohl, sondern das politische Solidaritätsgefühl mit den Nutznießern den entscheidenden Ausschlag gegeben haben wird.

Am bedenklichsten sind aber in dieser Hinsicht die versteckten Subventionen, die aus geheimen Fonds bezahlt werden. Sie sind geradezu „eine natürliche Brutstätte für Korruptionserscheinungen“[32]).

Bezüglich des Urteils über Subventionen hat man in Unternehmerkreisen eine erstaunliche Inkonsequenz feststellen können. Im Prinzip war sich alles über ihre Gefahren und darüber einig, daß sie — abgesehen von ganz seltenen Fällen — besser zu unterbleiben hätten. Der Reichsverband der Deutschen Industrie hat im Oktober 1930 ein Schreiben an die Reichsregierung gerichtet, in dem gegen die Subventionspolitik Stellung genommen wird[33]). Aber der einzelne Unternehmer stellte sich in der Praxis ganz anders. Sobald es galt, Subventionen für das eigene Unternehmen zu bekommen, änderten auch die ihren Standpunkt, die sich vorher nicht laut genug für eine freie Marktwirtschaft einsetzen konnten.

---

31) R. Ruprecht: Art. „Subventionismus und Steuermoral“ Deutsche Bergwerkszeitung 1932 Nr, 87.
32) Palyi a. a. O. S. 152.
33) Berliner Tageblatt 1930 Nr. 499.

V. Die Industriesubventionen als Mittel der Wirtschaftspolitik.

A) Geschichtliche Übersicht über die Anwendung von Subventionen.

Seitdem man von Wirtschaftspolitik, d. h. von einer „planmäßigen Beeinflussung der Volkswirtschaft“[34]) durch die öffentliche Hand reden kann, sind Subventionen als Mittel der Wirtschaftspolitik angewandt worden, wenn auch ihre Bedeutung zu verschiedenen Zeiten verschieden groß gewesen ist. Nach Angaben von Palyi[35]) waren Subventionen und nicht Zölle das Hauptmittel der Wirtschaftspolitik zur Zeit des Merkantilismus, die besonders in Frankreich unter Colbert angewandt wurden. Heyde sagt vom „standortspolitischen Subventionismus“, daß er so alt wie alle Gewerbeförderung sei[36]). Im 18. Jahrhundert sind die Subventionen als wirtschaftspolitisches Mittel meist aufgegeben worden. Auch im 19. Jahrhundert erlangten sie nach der Episode des Freihandels keine Bedeutung, und vor dem Krieg noch wurden sie in Deutschland, abgesehen von den Verkehrsmitteln, kaum einem Wirtschaftszweige gewährt. In verschiedenen außerdeutschen Ländern, so z. B. in Ungarn[37]), sind sie jedoch schon vor dem Krieg als Mittel zur Erziehung nationaler Industrien angewandt worden. Man kann sie daher als „relativ neues Mittel der Wirtschaftspolitik“ bezeichnen[38]). Ihre eigentliche Blütezeit beginnt erst nach dem Kriege, als man „eine Rückkehr zur wirtschaftspolitischen Technik des 17. Jahrhunderts erlebte[39]). Die Formen der Subventionen haben sich im Vergleich zu dieser Zeit allerdings erheblich geändert. Empfänger sind seit dem Krieg alle Zweige der Wirtschaft gewesen, sowohl Landwirtschaft wie Verkehr und Handel, vor allem aber die Industrie.

B) Eingliederung der Industriesubventionen in bestimmte Gruppen wirtschaftspolitischer Maßnahmen.

In der Literatur werden die verschiedenen wirtschaftspolitischen Maßnahmen nach bestimmten Merkmalen zu Gruppen zusammengefaßt. In einer dieser Gruppen muß auch die Subvention ihren Platz haben. Sie wird aber nicht immer ausdrücklich in eine bestimmte Gruppe wirtschaftspolitischer Maßnahmen eingeordnet. Sofern das nicht der Fall ist, soll es hier geschehen, und wo bereits

---

34) Ad. Weber, Volkswirtschaftspolitik I, S. 1.
35) Palyi a. a. O. S. 151.
36) Heyde a. a. O. S. 92.
37) Sugar: Die Industrialisierung Ungarns unter Beihilfe des Staates und der Kommunen.
38) Zachau-Mengers a. a. O. S. 14.
39) Palyi a. a. O. S. 151.

eine Eingliederung stattgefunden hat, soll an Hand der Ergebnisse, die hier für die Industriesubventionen gewonnen wurden, geprüft werden, ob die Einordnung an der betreffenden Stelle stimmt. Es müssen also die Merkmale für die Gruppen wirtschaftspolitischer Maßnahmen, zu denen die Subvention gerechnet wird oder zu denen man sie rechnen will, mit den Merkmalen der Industriesubventionen verglichen werden. Dadurch werden die Besonderheiten der Industriesubvention als Mittel der Wirtschaftspolitik noch einmal zusammengefaßt.

1. Die Subvention als „produktionspolitischer Eingriff“ und „Preisentlastung“.

Der Sammelbegriff für die wirtschaftspolitischen Maßnahmen, unter denen auch die Subventionen untergeordnet werden, ist der der Staatsintervention. Darunter fallen „solche wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die sich zweifach dadurch auszeichnen, daß sie die Produktion und Distribution der Volkswirtschaft zu verändern suchen, ohne wie der Sozialismus das auf dem Privateigentum an den Produktionsmitteln beruhende System der Marktwirtschaft aufzuheben“[40]). Diese Definition der Staatsintervention deckt sich inhaltlich mit der für den staatlichen Eingriff in die Wirtschaft, worunter man „einen von einer gesellschaftlichen Gewalt ausgehenden Befehl“ versteht, „der die Eigentümer der Produktionsmittel und die Unternehmer zwingt, die Produktionsmittel anders zu verwenden, als sie es sonst tun würden“[41]).

Rechtfertigen nun die Erfahrungen über die Industriesubventionen ihre Unterordnung unter die so gekennzeichneten Maßnahmen? Werden durch die Industriesubventionen Produktion und Distribution der Volkswirtschaft verändert, werden die Produktionsmittel anders verwandt, als es sonst geschehen würde?

Diese Frage muß man grundsätzlich bejahen, aber es müssen dabei einige Einschränkungen gemacht werden. Es wurde bei Behandlung der Wirkung der Industriesubventionen gezeigt, daß sie eine Lenkung der Produktionsmittel in bestimmter Richtung hervorrufen, daß neue Produktionsmittel in den subventionierten Produktionszweigen gebunden und die bereits darin verwandten in ihnen festgehalten werden. Zweifellos wären die durch die Subventionierung beanspruchten Produktionsmittel bei Nichtsubventionierung für andere Produktionszwecke frei gewesen. Daß damit noch keine Verwendung in anderen Produktionszweigen verbunden zu sein braucht, zeigt das Brachliegen der großen Mengen Arbeitskraft.

Ebenso wurde auf die Widerstände hingewiesen, die sich der anderweitigen Verwendung von Produktionsmitteln, die in einem nun stillgelegten Produktionszweig gebunden waren, entgegenstellen.

40) Röpke, Art. „Staatsinterventionismus“ H. d. St. Erg. Bd., S. 877.
41) Mises: Kritik des Interventionismus, S. 6.

Diese Widerstände, die es unbedingt zu beachten gilt, werden von liberalen Wirtschaftspolitikern nicht gesehen oder wenigstens nicht entsprechend gewürdigt. Sie überschätzen die Beweglichkeit der Produktionsmittel. Wenn hier von einer Lenkung der Produktionsmittel durch die Industriesubventionen gesprochen wird, so ist das für sie schon gleichbedeutend mit einem Zwang, die Produktionsmittel anders zu verwenden, als sie es sonst tun würden. Daß vielfach keine andere Verwendungsmöglichkeit besteht, wird übersehen. Mit diesen Einschränkungen sind also die Merkmale der Intervention und des Eingriffs bei den Subventionen vorhanden.

Es fragt sich nun weiterhin, zu welcher Gruppe von Eingriffen die Subvention gerechnet werden muß. Gehört sie zu den „produktionspolitischen Eingriffen", die „unmittelbar die Produktion hemmen oder erschweren", oder zu den „preispolitischen Eingriffen", die die „Preise anders zu bestimmen suchen, als der Markt sie bilden würde"[42])? Ein Einfluß der Industriesubventionen auf die Preise wurde zwar festgestellt, aber die Preisbildung findet doch auf dem Markte statt, eine Wirkung auf den Preisbildungsprozeß als solchen geht von ihr nicht aus. Demnach kann man die Subventionen nicht als preispolitischen Eingriff betrachten.

Hat die Subvention aber die Eigenschaft, unmittelbar die Produktion zu hemmen oder zu erschweren, die als Merkmal für den produktionspolitischen Eingriff gefordert wird?

Das scheint auf den ersten Blick nicht der Fall zu sein, im Gegenteil, die Subvention begünstigt und erleichtert doch gerade die Produktion bestimmter Unternehmungen oder Unternehmungsgruppen. Wie aus den Ausführungen von Mises[43]), von dem die Unterscheidung zwischen preispolitischen und produktionspolitischen Eingriffen stammt, hervorgeht, meint er, wenn er von Hemmung und Erschwerung der „Produktion" redet, die gesamte volkswirtschaftliche Produktion. Er will damit sagen, „daß weniger mit dem gleichen Aufwand an Kapital und Arbeit erzeugt wird"[44]). Der Ausdruck „Produktion" wird also von Mises gebraucht im Sinne von Produktivität.

Wie schon erwähnt, stellt die Subvention eine Begünstigung bestimmter Unternehmungen und Unternehmungsgruppen dar. Diese Begünstigung einzelner Produktionszweige ist es aber gerade, die zu einer den Marktgesetzen zuwiderlaufenden Verwendung der Produktionsmittel führt und damit nach liberaler Ansicht der Erzielung eines maximalen Sozialprodukts entgegensteht[45]). In diesem

42) Mises a. a. O. S. 6.
43) Mises a. a. O. S. 7.
44) Mises S. 7.
45) Es ist schon betont worden, daß das maximale Sozialprodukt, so wichtig die größtmögliche Steigerung des Gesamteinkommens einer Volkswirtschaft auch ist, doch nicht ohne weiteres die denkbar beste Förderung der

Sinne ist es zu verstehen, wenn Mises sagt, daß die produktionspolitischen Eingriffe die Produktion „hemmen oder erschweren". Die weitere Eigenschaft, durch die der produktionspolitische Eingriff gekennzeichnet wird, nämlich daß die Hemmung und Erschwerung der Produktion „unmittelbar" erfolgt, ist sehr wesentlich. Denn die Hemmung und Erschwerung der Produktion ist auch bei den preispolitischen Eingriffen vorhanden, aber sie ist dort nicht „unmittelbar". Auch bei der Festsetzung eines Preises findet eine Lenkung der Produktionsmittel statt, die nach Mises der rentabelsten Verwendung der Produktionsmittel entgegensteht. So ist es denkbar, daß bei der Festsetzung eines Mindestpreises für bestimmte Waren dieser so hoch festgesetzt wird, daß die Verwendung von Produktionsmitteln in den diese Ware produzierenden Unternehmen lohnender wird als in anderen, in denen sie bei „freiem Spiel der Kräfte" nach den Bedingungen des Marktes stattgefunden hätten. Es muß ganz klar unterschieden werden: beim produktionspolitischen Eingriff ist das Primäre die Beeinflussung des Produktionsprozesses einer bestimmten Ware, die gewisse Auswirkungen auf die Preishöhe zeitigen kann. Beim preispolitischen Eingriff dagegen ist das Primäre eine Beeinflussung des Preises in einer bestimmten Richtung, die ihrerseits den Produktionsumfang maßgeblich beeinflussen kann.

Die Subvention ist als eine Maßnahme, die primär, nicht erst auf dem Umweg über die Preise, die Produktion eines bestimmten Produktionszweiges begünstigt und damit, wie Mises meint, die volkswirtschaftliche Produktion insgesamt hemmt oder erschwert, einwandfrei als produktionspolitischer Eingriff zu bezeichnen.

In einer von M. St. Braun[46]) vorgenommenen Gruppierung der wirtschaftspolitischen Maßnahmen werden die Subventionen unter die Gruppe der „Preisbeeinflussungen" als „Preisentlastungen" bezeichnet[47]). Jedenfalls sind die Preisbeeinflussungen etwas grundsätzlich anderes als die preispolitischen Eingriffe, die ja den Gegensatz zu den produktionspolitischen Eingriffen bilden, zu denen man die Subvention rechnen muß. Man darf es also nicht zu einer Verwechslung zwischen Preisbeeinflussungen und preispolitischen Eingriffen kommen lassen. Die preispolitischen Eingriffe oder auch „Preistaxen"[48]) entsprechen den „Preisfixierungen"[49]). Diesen Maßnahmen ist eigen, daß die Preisbildung bei ihnen nicht auf dem Markt stattfindet, sondern daß der Preis anders festgesetzt wird, als

---

Wohlfahrt eines Volkes ist. Auf diese Frage braucht aber hier, wo es nur auf die Einordnung der Subvention in eine Gruppe wirtschaftspolitischer Maßnahmen ankommt, nicht eingegangen zu werden.

46) M. St. Braun: Theorie d. staatl. Wirtschaftspolitik.
47) M. St. Braun a. a. O. S. 147.
48) Mises a. a. O. S. 6.
49) M. St. Braun, S. 147.

der ungehinderte Markt ihn bilden würde. Dagegen üben die Preisentlastungen keine Wirkungen auf den „Preisbildungsprozeß“ in seiner Form aus, „weil sie nur andere Daten der Preisbildung einführen“[50]). Zu der Gruppe der preispolitischen Eingriffe gehören von den Preisbeeinflussungen demnach nur die Preisfixierungen.

Inwiefern wird nun durch die Subvention der Preis „entlastet“, wenn sie den Preisbildungsprozeß als solchen gar nicht berührt? M. St. Braun äußert sich selbst nicht genauer darüber. Von den „Preisbelastungen“ sagt sie, durch diese werde verfügt, „daß der zustandekommende Preis eine bestimmte Summe mitenthalten müsse“[51]). Analog ließe sich für die Preisentlastung sagen, sie ermögliche, daß der Preis eine bestimmte Summe nicht zu enthalten brauche und entsprechend niedriger sein könne. Diese Merkmale lassen sich bei den Industriesubventionen erkennen. Es wurde festgestellt, daß sie bestimmte Kosten mindern oder einen Teil der gesamten Produktionskosten decken. Der Betrag, der auf die Kostenersparnis entfällt, braucht also im Preis der betreffenden Ware nicht mitenthalten zu sein, er kann um diesen Betrag ermäßigt werden.

Nun darf daraus aber nicht der Schluß gezogen werden, daß ohne Subventionierung der Preis tatsächlich in allen Fällen höher gewesen wäre. Er wäre es nur dann, wenn man zur Befriedigung der Nachfrage zum Marktpreise das subventionierte Angebot unbedingt gebraucht hätte; denn dann müßte bei dessen Ausfall diejenige Nachfrage, die nur bei dem Marktpreis kaufkräftig ist, durch einen höheren Preis ausgeschieden werden. Wenn man von der Subvention als einer Preisentlastung spricht, so darf man das nicht so verstehen, daß sie den Marktpreis verändert, sondern nur so, daß sie, wie M. St. Braun selbst sagt, „andere Daten der Preisbildung einführt“[52]), also daß bestimmte Steuern, Lohnteile oder Zinsbeträge, oder ganz allgemein ein Teil der Gesamtkosten (bei Zuschüssen) nicht bei der Festsetzung des Preises berücksichtigt zu werden brauchen.

2. Subventionen als Mittel des Protektionismus.

In diesem Abschnitt werden die Subventionen als Mittel des Protektionismus betrachtet. Die bekanntesten protektionistischen Maßnahmen, die auch am häufigsten Anwendung finden, sind Einfuhrzölle und Einfuhrverbote. Sie werden als „indirekter Protektionismus“[53]) bezeichnet, weil das Ziel des Protektionismus, nämlich die heimische Produktion vor ausländischer Konkurrenz zu schützen (protegieren) und damit zu fördern, auf dem Umweg über

50) ebd.
51) M. St. Braun a. a. O. S. 157.
52) M. St. Braun a. a. O. S. 147.
53; R. Schulz a. a. O. S. 638.

die Preisbildung erreicht wird. Erst wenn durch sie eine Preiserhöhung hervorgerufen wird, sind Einfuhrzoll und Einfuhrverbot wirksam und fördern die heimische Produktion.

Dasselbe Ziel kann auch durch Subventionen erreicht werden. Beim Protektionismus durch Subventionierung „beschränkt sich der Staat nicht darauf, die fremde Konkurrenz vom heimischen Markte fernzuhalten, sondern er bzw. die Steuerzahler bringen direkte Opfer“[54]). Daher wird die Subvention mit Recht als „direkter Protektionismus“[55]) bezeichnet. Die Opfer, von denen hier die Rede ist, bestehen bei direkten Subventionen in Geldzahlungen in Form von Steuern, bei den indirekten Subventionen, die bekanntlich einen Verzicht der öffentlichen Hand auf ihr zustehende Einnahmen bedeuten, in einer stärkeren Heranziehung der übrigen Steuerzahler oder in einer Einschränkung der Staatsausgaben, wobei dann die Steuerzahler eine schlechtere Befriedigung kollekter Bedürfnisse als Opfer auf sich nehmen müssen.

Neben dieser Unterscheidung zwischen „direktem“ und „indirektem“ Protektionismus werden die protektionistischen Maßnahmen auch noch in „administrative“, „geldpolitische“, „handelspolitische“ und „produktionspolitische“ eingeteilt[56]). Dabei sind unter dem „produktionspolitischen Protektionismus“ die Subventionen zu verstehen. Während „die Produktion auch durch die anderen Formen des Protektionismus geschützt“ wird (indirekt auf Umwegen), greift der „produktionspolitische Protektionismus in das Zentrum der Produktionspolitik“[57]) ein, indem er die Produktion durch Minderung von Kostenfaktoren oder durch Deckung eines Teils der Gesamtkosten erleichtert.

Die Begriffe „direkter Protektionismus“ und „produktionspolitischer Protektionismus“ decken sich also. Beide Ausdrücke besagen, daß der Schutz der heimischen Produktion nicht in einer Erschwerung der Konkurrenz für die ausländischen Unternehmen besteht, sondern in einer durch die Hilfe der öffentlichen Hand bewirkten Senkung der Kosten für die heimischen Produzenten.

Die hier vorgenommene Unterscheidung zwischen direktem und indirektem Protektionismus sowie zwischen produktionspolitischem und handelspolitischem Protektionismus gibt Gelegenheit zu einer vergleichsweisen Gegenüberstellung von Subventionen und Einfuhrzöllen. Dadurch werden die Besonderheiten der Subvention als Mittel der Wirtschaftspolitik noch deutlicher werden. Andererseits geschieht diese Gegenüberstellung deshalb, um die Subventionen und Zölle als zwei grundverschiedene wirtschaftspolitische Maß-

---

54) ebd.
55) ebd.
56) W. Greiff: Der Methodenwandel der europäischen Handelspolitik während des Krisenjahres 1931, S. 86.
57) ebd.

nahmen zu kennzeichnen und der Auffassung entgegenzutreten, daß Zölle eine Art Subventionen sind[58]).

Subventionen und Zölle dienen — wie oben festgestellt wurde — beide demselben Zweck. Bei einem Vergleich der beiden Maßnahmen müssen ihre Erfolgsaussichten, d. h. die Größe der Wahrscheinlichkeit, daß sie ihren Zweck erreichen, untersucht werden. Es kommt darauf an, ob der Zoll oder die Subvention „die sicherste Kalkulationsbasis für das protegierte Unternehmen liefert“[59]). Dieser Gesichtspunkt ist auch der wesentlichste. Der Vergleich muß zu Gunsten der Subvention ausfallen. Folgende Überlegung läßt das deutlich werden: Die Subvention hat, wie schon festgestellt wurde, das Ziel, ein Mißverhältnis zwischen dem Marktpreis einer Ware und den Kosten eines sie produzierenden Unternehmens auszugleichen. Da sich nun Kosten und Marktpreis genau ermitteln lassen, kann man auch den Betrag, der erforderlich ist, um die Differenz auszugleichen, ziemlich genau errechnen. Solche Berechnungen sind in der Subventionspraxis auch angestellt worden und nach ihrem Ergebnis wurde die Subvention bemessen. Bei der Gewährung der Subvention für die Zinkproduktion im Jahre 1932 mußten die in Frage kommenden Unternehmen ihre Selbstkostenrechnung zur Prüfung bei einer Treuhandgesellschaft einreichen. Die Differenz zwischen den Selbstkosten und den Erlösen wurde durch die Subvention gedeckt[60]). Das subventionierte Unternehmen weiß also genau, mit welchen Zuschüssen bzw. Erleichterungen es rechnen darf. Anders beim Einfuhrzoll. Hier wird beim Passieren der Grenze die Ware mit einer Belastung belegt. Sein Zweck ist es, eine Preiserhöhung zu verursachen; denn nur so kann er eine Förderung der heimischen Produktion hervorrufen. Es ist aber völlig unbestimmt, wie groß die Preiserhöhung sein wird. Sie hängt davon ab, wieweit die ausländische Ware tatsächlich vom inländischen Markt ferngehalten wird, was wieder von der Elastizität der heimischen Nachfrage und des ausländischen Angebots abhängig ist. Damit ist die Überlegenheit der Subvention über den Zoll hinsichtlich der Sicherheit der Wirkung erwiesen. Die Tatsache, daß manchmal der Zoll teilweise vom Ausland getragen wird, während die Subvention ganz vom Inland aufgebracht werden muß, kann nicht als Vorteil des Zolls gegenüber der Subvention gewertet werden. Denn in dem Umfang, in dem der Zoll vom Ausland getragen wird, ruft er keine Preiserhöhung hervor und bietet in diesem Umfang auch keinen Schutz für die heimische Produktion.

---

58) Siegert spricht gelegentlich (a. a. O. S. 16) davon, daß alle Arten von Schutzzöllen schließlich Subventionen seien. Ebenso Fr. Dessauer im Aufsatz „Landwirtschaftliche und industrielle Subventionen“ in „Der Deutsche Volkswirt“ 1931 N. 7. Auch in der Frankfurter Zeitung 1931 Nr. 61 werden Zölle als eine Art indirekte Subventionen bezeichnet.
59) R. Schulz a. a. O. S. 640.
60) Berliner Börsenzeitung 1932 Nr. 310.

Eine Überlegenheit besitzt der Zoll allerdings im Hinblick auf die Widerstände, die sich der Aufbringung der zum Schutz erforderlichen Mittel entgegenstellen. Bei der Erhebung von Zöllen wird auf die freiwillige Opferbereitschaft der Käufer der geschützten Ware gerechnet. Die Mittel werden da aufgenommen, wo sie den Käufern entbehrlich erscheinen. Bei der Aufbringung einer Subvention dagegen wird „an die unfreiwillige Steuerbereitschaft der Steuerzahler appelliert“[61]). . .

Ein weiterer Nachteil des Zolls gegenüber der Subvention besteht darin, daß beim Schutzzoll auch solche Unternehmungen einen höheren Preis erzielen, die gar nicht schutzbedürftig sind. Dagegen läßt die Subvention eine individuelle Behandlung der einzelnen Unternehmungen zu. Außerdem ermöglicht die Subvention nicht nur eine unterschiedliche Behandlung von in- und ausländischen Produzenten, „sondern greift auch in die Güterverteilung zwischen Individuen und Gruppen desselben Landes ein“[62]).

Die Überlegenheit der Subvention über den Zoll erweist sich auch beim Schutz der Produktion eines Rohstoffs, die nicht weiter ausgedehnt werden kann, sodaß unbedingt noch Einfuhr erforderlich ist. Als 1932 die Schutzmaßnahmen für den deutschen Zinkbergbau getroffen wurden, hatte man die Wahl zwischen Zoll und Subvention. Man entschied sich aus handelspolitischen Gründen für die Subventionierung, weil ein Zoll eine erhebliche direkte Belastung für die zinkverarbeitenden Wirtschaftszweige bedeutet und deren Exportmöglichkeit verringert hätte. Daneben brachte die Rückzahlungspflicht für die Subventionen einen stärkeren Antrieb zur Produktionskostensenkung mit sich als der Schutz durch einen Zoll.

Wenn auch — wie oben gesagt — der Aufbringung der Subventionsmittel größere Widerstände als beim Zoll entgegenstehen, so betrachtet es Röpke doch als einen Vorteil, daß „die Mittel nicht wie im Falle des Schutzzolles auf dem Wege über die Erhöhung des Preisniveaus, sondern auf dem rationelleren Wege der Besteuerung aufgebracht werden“, und daß „der Opfercharakter in ein helleres Licht gerückt wird und damit einer Verewigung der Subvention vorgebeugt wird“[63]). Diesen beiden Behauptungen kann nur unter Vorbehalt zugestimmt werden. Erstens braucht die Erhebung eines Zolls nicht unbedingt eine Erhöhung des Preisniveaus zur Folge zu haben, und zweitens wird der Opfercharakter der Subvention nur dann deutlich, wenn die Gewährung der Öffentlichkeit bekannt wird, etwa dadurch, daß sie als Ausgabeposten im Budget der gewährenden Stelle erscheint, was — wie die Industriesubventionen zeigen — sehr oft nicht der Fall war.

---

61) Palyi a. .a O. S. 151.
62) Palyi a. a. O. S. 152.
63) Röpke, Art. „Schutzsystem“, H. d. St. S. 282.

Lebenslauf

Am 26. Februar 1909 wurde ich in Bad Wildungen als Sohn des am 25. Juli 1932 verstorbenen Oberschullehrers Guido Hoefer und dessen Ehefrau Margarethe geb. Büttner, geboren. Nach vierjährigem Besuch der Volksschule und sechsjährigem Besuch der Realschule meiner Heimatstadt war ich drei Jahre Schüler der Oberrealschule I in Kassel, an der ich Ostern 1928 meine Reifeprüfung ablegte.

Im Sommersemester 1928 begann ich an der Universität Marburg das Studium der Rechts- und Staatswissenschaft. Durch eine längere Tätigkeit als Werkstudent im Eisenbetonbau verstärkte sich mein Interesse für Arbeits- und Wirtschaftsfragen, was sich dann auch bei der Fortsetzung meines Studiums in der Bevorzugung der wirtschaftswissenschaftlichen Fächer auswirkte.

Am 12. Mai 1932 legte ich in Marburg meine volkswirtschaftliche Diplomprüfung ab und setzte danach meine Studien im staatswissenschaftlichen Seminar der Universität Marburg fort.

In den folgenden Semestern habe ich in der Hauptsache an der Anfertigung meiner Dissertation gearbeitet, deren Abschluß im Sommer 1932 zunächst durch den plötzlichen Tod meines Vaters und ein Jahr später durch die Beurlaubung des ersten Referenten, Prof. Dr. Röpke, verzögert wurde. Außerdem habe ich die Arbeit dann noch zweimal freiwillig unterbrochen, indem ich vom 14. 8. 33 bis zum 1. 10. 33 in den freiwilligen Arbeitsdienst eintrat und vom 4. 4. 34 bis zum 12. 5. 34 zur Ausbildung auf eine SA-Sportschule ging.

Die Arbeit wurde Ende Juni 1934 unter der Anleitung von Herrn Prof. Dr. Wehrle, der mich im Wintersemester 1933 als Doktorand angenommen hatte, abgeschlossen. Für die bei der Anfertigung gegebenen Anregungen sage ich ihm, wie auch Herrn Professor Dr. Mackenroth, auch an dieser Stelle meinen Dank.